Rita Biason e Roberto Livianu
ORGANIZADORES
A Corrupção na História do Brasil
INSTITUTO NÃO ACEITO CORRUPÇÃO
Editora Mackenzie

A Corrupção na História do Brasil

AUTORES

Affonso Ghizzo Neto André Guilherme Delgado Vieira Clayton Cardoso Romano Denise A. S. de Moura Elton Duarte Batalha Fernando Luís Schüler Francisco Fonseca Guilherme Casarões Guilherme Cunha Werner Heródoto Barbeiro José Álvaro Moisés Júlio Marcelo de Oliveira Márcia Pereira da Silva Modesto Carvalhosa Rita de Cássia Biason Roberto Livianu Rodrigo Augusto Prando Rodrigo de Pinho Bertoccelli Ronaldo Costa Couto Vinícius Bragança Müller Walfrido Jorge Warde Júnior

Rita Biason e Roberto Livianu ORGANIZADORES

Coordenação editorial: Jéssica Dametta *Preparação de texto*: Jéssica Dametta *Revisão*: Hebe Ester Lucas *Projeto gráfico e diagramação*: Crayon Editorial *Capa*: Bruno Bertani *Estagiária editorial*: Paula Di Sessa Vavlis Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) C825 A corrupção na história do Brasil [livro eletrônico] / Rita Biason e Roberto Livianu (org.). – São Paulo : Editora Mackenzie, 2019.

EDITORA MACKENZIE
Rua da Consolação, 930
Edifício João Calvino, 7º andar São Paulo – SP – CEP 01302-907
E-mail: editora@mackenzie.br Site: www.mackenzie.br/editora Editora afiliada:

Sumário

Prefácio

QUANDO ENCONTRAMOS NA MÍDIA NOTÍCIAS sobre corrupção, temos o sentimento de saber imediatamente o significado e a origem da palavra e como ela é empregada. No entanto, o termo é dos mais complexos e sua origem, antiga, tanto quanto a invenção da escrita. Todas as sociedades experimentam instantes em que os costumes e os valores perdem validade, os governantes não mandam, os cidadãos deixam de obedecer, os professores abandonam o ensino, os sacerdotes ignoram regras santas. Gradativamente o desassossego invade os cérebros e corações de

famílias, grupos, partidos. Surgem discursos contra o mal indefinido, presente em todos os lugares. É a crise, momento em que a vida de todos pode terminar em morte universal ou adquirir novas forças.

Dou um exemplo bíblico, visto que as Escrituras, somadas à filosofia grega e ao direito romano, ainda definem a nossa ordem coletiva. Os judeus viveram bom tempo sob o governo do juiz Samuel. Entretanto, o sábio envelheceu e seus filhos, também juízes, se corromperam, aceitaram subornos e presentes, desviaram a justiça. O povo, cansado de tantos abusos, pediu a Samuel que lhes fornecesse um rei. Ora, no regime dos juízes, o soberano efetivo era Deus. O velho magistrado percebeu a enormidade da exigência do povo. Tratava-se, nada mais, nada menos, de aplicar um impeachment ao Criador, blasfêmia. Deus, no entanto, ordenou a Samuel que aceitasse a vontade popular. Se Israel recusava a soberania divina, era preciso que soubesse as consequências do governo puramente humano. E o Senhor mandou Samuel explicar à massa o que significava o poder da monarquia. O rei cobraria impostos escorchantes e injustos, mandaria os homens para a guerra, transformaria as jovens em funcionárias do palácio, tudo para servi-lo. Tínhamos, então, os germes do Estado mais primitivo, já com o monopólio da força, das normas jurídicas, da burocracia. O povo aceitou o jugo e o aplaudiu porque a corrupção dos juízes tornara-se insuportável (1 Samuel 8). Quem conhece a história do

antigo Israel sabe o que ocorreu depois: o reino se dividiu, houve corrupção escandalosa, o povo tornou-se escravo de estrangeiros até que, finalmente, após Jesus Cristo, o Templo, símbolo da unidade popular, foi destruído pelos romanos.

No cristianismo primitivo, a corrupção não é uma realidade ou um conceito isolado. Nos Atos dos Apóstolos, a palavra שחד (*shachad*), a mesma usada para designar a corrupção dos filhos de Samuel, significa, ao mesmo tempo, a coisa corrompida e o lugar da corrupção. Nos Atos, o termo grego διαφθείρω é posto para indicar o estado mental de quem comete o ato de causar o apodrecimento de algo ou de um valor. Designa também o lugar onde tudo é pervertido, o Inferno. Na crença dos primeiros cristãos (o mesmo deveria ocorrer hoje), o Salvador desceu ao Inferno (*sheol* ou *Hades*, no grego) da corrupção e dela ressurgiu. Aqueles que o seguem e obedecem podem ser resgatados da morte e do mal, mas têm como dever lutar contra o mundo corrompido. A palavra "mundo" possui semântica complexa: tanto a natureza física quanto as coisas espirituais sentem a presença do Mal e do Bem. Os que acreditam no Cristo não aceitam o reino das trevas, mesmo que esse reino apareça como algo belo e desejável. "Ai de vós, escribas e fariseus, hipócritas, semelhantes aos sepulcros caiados que por fora parecem formosos, mas estão cheios de ossos e imundícia" (Mateus 23). E o que fazem os que parecem justos e belos, mas são feios e corruptos? Eles "devoram as casas das viúvas", roubam sob pretexto religioso e cívico. A corrupção é o próprio Inferno e, com ela, nada permanece íntegro, tudo é morte.

Disse antes que o termo διαφθείρω, na tradução grega das Escrituras, implica a mente de quem se corrompe e corrompe os demais. Não é o caso de indicar, aqui, fontes históricas e etimológicas que permitam entender a prática da corrupção em outro pilar de nossa cultura, a grega. Muitos estudiosos recentes e antigos definem a corrupção com o uso da palavra mencionada. No grego, vários vocábulos são empregados para designar o ato de se corromper (e de corromper): *doron* (presente) e *chresmasi peithen* (persuadir com dinheiro) são os principais. O termo *diaphteirein* significa a corrupção da mente, o que torna o juízo das pessoas

errôneo, injusto, no abuso de uma função pública para ganho privado (Lisa Hill)[1]. Personagens da primeira democracia mundial, os gregos sabiam nomear os acertos e os defeitos daquele regime. Hoje perdemos a força da língua e não encontramos vocábulos certos para nos referir aos vários sentidos da virtude cívica e à sua corrupção. Basta lembrar os mestres da nossa ética. Platão invectiva com palavras de fogo os homens públicos que “exigem presentes e amam riquezas” (*República*, 390 d). E Aristóteles, na *Política*, adverte os líderes contra a perversão da ordem coletiva em seus interesses privados.

Na Roma antiga, a corrupção mais pestilenta é relacionada à corrida aos cargos públicos, via eleitoral. O indivíduo que se lança nos comícios visando os votos tem sua atividade cunhada como ambitio, pois busca, pela gratia popular no sufrágio, chegar às riquezas públicas e às honras que lhe abrem os cofres do Estado. Basta ler as peças de Plauto, as páginas de Horácio, Sêneca e Tácito para perceber a conexão entre a procura dos cargos e dos bens públicos e seu abastardamento em proveito particular. O termo ambitio, quando isolado, designa o desejo de glória via eleitoral. No entanto, como tal anelo nunca vem sozinho, sempre surge a praua ambitio que marca a carreira da pessoa pública. Cícero previne a compra de votos, mas nota que é muito difícil impedir tal prática. De um modo ou de outro, os ambiciosos corrompem a república ao fazer da virtude um monte de cacos (cum fracta uirtus, diz Horácio). O máximo da ambitio, com seu cortejo de corrupção em vários planos (partidário, eleitoral, institucional, financeiro, religioso), encontra-se na figura de Júlio César. Não por acaso o seu regime, o chamado cesarismo, marca o fim da república e o impulso maior de um poder corrompido e autoritário, no qual a ditadura, inicialmente prevista para durar apenas seis meses, é ampliada por tempo ilimitado. Os poderes também seguem a via para o absoluto. A decadência romana se anuncia.

O poder absoluto renasce com o Estado moderno. O Antigo Regime, com seus instrumentos de favor, compadrio, venalidade dos cargos, concentração do mando nos ministérios régios, foi um

dos mais corrompidos meios de governo na história. A reação das Luzes contra tal mando sem freios, reação cujas origens podem ser encontradas na democracia ateniense e na Revolução Inglesa do século XVII (o conceito de responsabilização do agente público, accountability, é essencial para os puritanos, grandes leitores da Antiguidade), ajudou a erigir os Estados Unidos da América e definiu as reviravoltas francesas a partir de 1789. No entanto, o programa contra a velha corrupção, assumido sobretudo pelos herdeiros de Rousseau, foi boicotado no próprio governo de Robespierre, dito o Incorruptível. Pesquisas mostram que muitos integrantes do poder jacobino, no mesmo alento em que pregavam a virtude ao povo e dirigiam insultos como o de corruptos contra seus adversários, molhavam as mãos em proveito pessoal nos bens do Estado francês, em casos de ladroagem explícita.

Os séculos XIX e XX testemunharam corrupções em grande escala no Estado e na sociedade. Basta lembrar os deputados franceses que ao mesmo tempo votavam leis para abrir ferrovias e delas eram beneficiários enquanto acionistas. No governo dos dois soberanos que ostentavam o nome de Napoleão, o tio e o sobrinho, a venalidade, a falta de escrúpulos no manejo dos bens coletivos bateu o teto. Não foi diferente nas repúblicas francesas que sucederam os imperadores. Nos regimes nazista e fascista, e também no stalinista, com a censura e a ausência da livre imprensa, de políticas democráticas e de direitos humanos, a corrupção atingiu níveis espantosos. E essas práticas não existiram apenas no poder de Estado. A chamada sociedade também mergulhou no mar apodrecido e ajudou a solidificar poderes tirânicos. Existe toda uma literatura sobre o modo como a mais alta sociedade alemã, empobrecida pela inflação recente, ajudou a soldadesca nazista a roubar bens dos judeus, o que lhe possibilitou sobrevida econômica à custa dos enviados ao Holocausto.

Resumo: a corrupção é velha companheira das sociedades e dos Estados. No Antigo Testamento, desde a narrativa do Gênesis sobre a tentação a que os primeiros seres humanos foram submetidos – e a ela sucumbiram – até o governo dos Juízes narrado em 1 Samuel, foi preciso enfrentar o mal na forma da perversão da justiça.

Também na Grécia e na Roma antigas a corrupção se apresenta, sobretudo no plano eleitoral. Após a política licenciosa do Antigo Regime, aparece a corrupção do próprio movimento anticorrupção levado pelos jacobinos revolucionários. Se consultarmos a bibliografia sobre os procedimentos corruptos nos séculos XX e XXI, notaremos que a guerra contra o Inferno se mantém indecidida. Ora os regimes políticos e as sociedades assumem formas de comportamento eticamente corretas, ora se jogam na ardilosa apropriação do alheio (público ou privado). Em nosso caso, o padre Vieira, ainda quando éramos colônia portuguesa, realizou uma narrativa perfeita dos procedimentos corruptos que deram nascimento ao viver coletivo. Desde então, muitas pessoas, na busca de votos, prometeram acabar com o fenômeno. Pouco importa a ideologia adotada pelos nossos ambiciosos: todos deixaram de lado o programa essencial e se perderam nos descaminhos da corrupção que prometeram aniquilar.

A tarefa de conduzir a vida pública aos caminhos éticos corretos é árdua, cheia de matizes. Ela não pode admitir maniqueísmos ou arroubos messiânicos. O combate é perigoso e o campo de batalha apresenta perigos insuspeitados. É por esse motivo que o Instituto Não Aceito Corrupção (Inac) merece atento respeito. Iniciativas como a de publicar os estudos contidos no presente livro são mais do que úteis, pois ajudam a combater o mal, dando indicações de como fazê-lo.

Os autores reunidos por Rita Biason e Roberto Livianu – ele mesmo incansável combatente à corrupção – trazem luzes para cada ponto difícil do tema. Dada a grande capacidade técnica e humana de todos eles, o leitor terá acesso a uma reflexão profunda, prudente e matizada. O livro inteiro convida ao pensamento e ao combate. Esperemos que as sementes nele postas tragam frutos que ajudem o Brasil a não apenas escapar do Inferno corrupto (tal esperança só pode ser depositada no Ser divino), mas a atenuar os males trazidos ao Estado e à sociedade por grupos e indivíduos demoníacos. Esse termo, pesado, é merecido, pois aqueles setores se dedicam à morte de inocentes por meio de roubos letais (na saúde, na educação, na segurança) intoleráveis às pessoas retas,

amantes da justiça. Bem dizia Santo Agostinho: “Extraída a Justiça, todos os Estados são grandes quadrilhas, todas as quadrilhas, pequenos Estados”. Nós, brasileiros, sabemos o quanto é perigoso o conúbio entre quadrilhas (sobretudo as que usam colarinho branco) e poder público. Seja bem-vindo este urgente livro contra a corrupção!

ROBERTO ROMANO

Professor titular na Universidade Estadual de Campinas (Unicamp)

Apresentação OS PRIMEIROS REGISTROS de práticas de ilegalidade no Brasil, dos quais temos ciência, datam do século XVI, no período da colonização portuguesa. Os casos mais frequentes eram de funcionários públicos, encarregados de fiscalizar o contrabando e outras transgressões contra a coroa portuguesa, que, em vez de cumprirem suas funções, acabavam praticando o comércio ilegal de produtos brasileiros como pau-brasil, especiarias, tabaco, ouro e diamante.

No século XX, durante as campanhas eleitorais de 1950, um caso tornou-se famoso e até hoje faz parte do anedotário da política nacional: a "caixinha do Adhemar". Adhemar de Barros, político paulista, era conhecido como "um fazedor de obras"; seu lema era: "Rouba, mas faz!". A caixinha era uma forma de arrecadação de dinheiro e de troca de favores. A transação era feita entre bicheiros, fornecedores, empresários e empreiteiros que desejavam algum benefício do político. Essa prática permitiu tanto o enriquecimento

pessoal do político – para se ter ideia, em sua casa, Adhemar de Barros costumava guardar para gastos pessoais 2,4 milhões de dólares – quanto uma nova forma de angariar recursos para as suas campanhas políticas.

No período da redemocratização, na década de 1980, tivemos o retorno dos civis à presidência, e, nesse novo ciclo político, o *impeachment* do presidente Fernando Collor constitui um marco divisor nos escândalos de corrupção. Durante as primeiras eleições diretas para presidente, em 1989, foi elaborado um esquema para captação de recursos para a eleição de Collor. Posteriormente, revelou-se que os gastos foram financiados pelos usineiros de Alagoas em troca de decretos governamentais que os beneficiariam. Em abril de 1989, após aparecer seguidamente em três programas eleitorais, Collor já era reconhecido nacionalmente. Depois que o seu nome começou a subir nas pesquisas, foi estruturado um grande esquema de captação de dinheiro com base em chantagens e compromissos que lotearam previamente a administração federal e seus recursos. Esse esquema ficou conhecido como "esquema PC", sigla baseada no nome do tesoureiro da campanha, Paulo César Farias, e resultou no *impeachment* do presidente eleito. Segundo cálculos da Polícia Federal, estima-se que o esquema tenha movimentado de 600 milhões a 1 bilhão de dólares entre 1989, durante a campanha presidencial, e 1992, ano do *impeachment*.

Esses escândalos podem induzir a compreensão de que a corrupção no Brasil é um ciclo vicioso e que somos adeptos de uma cultura da transgressão, quando, na verdade, o problema reside na falta de controle, na ausência de prestação de contas, na dificuldade de punição e no descumprimento das leis. O objetivo desta coletânea é narrar as diversas práticas de corrupção na história do Brasil e como superamos, ou não, a apropriação dos recursos públicos por diversos representantes das esferas pública e privada.

Diante do exposto, as perguntas que nortearam os autores de cada um dos capítulos foram:

- Qual era o contexto histórico no momento em que ocorreu o

escândalo?

- Por que e como ocorreu o fato?
- Como foi superado, ou não, o problema?

ROBERTO LIVIANU

RODRIGO BERTOCCELLI
Diretoria executiva do Instituto Não Aceito Corrupção

1 “A arte de furtar”: os portugueses e a exploração de riquezas Elton Duarte Batalha

RODRIGO AUGUSTO PRANDO

Introdução

Quem furta pouco é ladrão, quem furta muito é barão, quem mais furta e mais esconde, passa de barão a visconde[2].

O CAPÍTULO QUE ORA O LEITOR tem em mãos é fruto das reflexões de dois professores universitários e pesquisadores: um sociólogo e um advogado. Portanto, pedimos ao caro leitor que nos desculpe pelo escrito quase num estilo acadêmico. Difícil, depois de anos de prática profissional, entregar um texto, especialmente sobre esse tema, corrido, fluido e sem citações. Contudo, tenham certeza de que buscamos uma linguagem a mais coloquial possível, sem conceitos demasiadamente abstratos ou qualquer espécie de pedantismo.

Cremos, essencialmente, que muito de nossas mazelas sociais e, neste caso, a corrupção, deita fortes raízes no nosso período colonial (1500-1822). Assim, retomamos autores clássicos e contemporâneos com o objetivo de aclarar a ideia e a prática de corrupção no Brasil Colonial. Há, portanto, aquilatados estudiosos de nossa formação social e, por isso, capazes de fornecer subsídios acerca não só da mentalidade da época, mas também das estruturas sociais que deram conteúdo e forma à prática dos mais diversos tipos de corrupção. Existem *nuances* interpretativas nesses vários teóricos, todavia, algo é, quase sempre, comum a todos eles: a indistinção entre os interesses públicos e privados, constantemente misturados numa realidade "brasileira" distante daquela vivida em Portugal.

Na condição de colônia, o país tinha suas riquezas exploradas e voltadas para o exterior, para a metrópole, numa forma de monopólio: o exclusivo colonial. Além disso, as decisões políticas eram tomadas lá, em Portugal, e as consequências se davam aqui. A distância, um oceano, entre a metrópole e a colônia não permitia um controle eficiente por parte da Coroa Portuguesa. Ou os reis confiavam (desconfiando) em homens particulares ou não havia como garantir a posse de tão vasto território. Em verdade, o rei

português sabia que os que aqui estavam desviariam riquezas para os seus próprios bolsos. Isso já era até esperado. O problema era quando a ganância dos que aqui estavam colocava em risco os projetos da nobreza metropolitana e suas riquezas materiais. Em síntese: os interesses de Portugal eram, na verdade, os interesses da realeza e, em terras tão distantes, para garantir esse interesse, havia uma forte tolerância em relação às práticas de corrupção e roubo, quase que como um simples raciocínio de que eu – o rei – sou roubado, mas minha exploração é tão grande que, no final, o saldo me é positivo.

Essa tolerância à corrupção e aos desvios que se deram no Brasil por praticamente 300 anos nos legou uma sociedade estamental e fortemente hierarquizada que, no cotidiano, não se incomoda com as pequenas infrações às regras, às pequenas corrupções, às malandragens e ao "jeitinho brasileiro". Felizmente, essa cultura de aceitação e tolerância está sendo minada por obra de cidadãos, instituições e entidades que se dedicam ao combate à corrupção e à busca por um país mais próspero e que respeite as leis.

Em termos estilísticos, como dissemos antes, nosso capítulo traz várias citações e isso tem um motivo. Quisemos, sempre, deixar claro que a temática da corrupção está presente, direta ou indiretamente, em muitos autores brasileiros, citando-os para que o leitor possa, caso deseje, ir à fonte das ideias. Mais do que isso, em tempos de revisão de conhecimento histórico assentado em dados, fatos e teorias, temos a intenção de partir de uma base honesta, de sinceridade intelectual. A sociedade brasileira tem assistido, infelizmente, a expressões nefastas das chamadas "*fake news*" e "pós-verdade". A conjugação das duas traz prejuízos não só ao conhecimento histórico-sociológico, mas também à própria democracia e ao Estado de Direito. Nossas citações, dessa forma, têm forte apego à ética da responsabilidade que deve guiar o trabalho intelectual, além do respeito aos autores já consagrados por suas contribuições originais.

O capítulo será dividido em oito seções, além desta introdução: "A corrupção já na viagem: quem sobrevivesse já estaria no lucro!", "A carta do achamento do Brasil: a intenção era ouro e prata, mas tinha

água e gente para ser salva!", "O Brasil Colônia: o país com nome de mercadoria e a lógica da exploração do território", "Nesta terra há toda sorte de corrupção", "O país da 'lei que não pega' e os afetos nas relações sociais", "Sobre corrupção e instituições: uma longa história", "O Brasil Colonial: tão longe historicamente, tão perto cotidianamente!" e "Considerações finais". Por orientação dos organizadores da coletânea, não há uma seção destinada à bibliografia consultada ou sugerida, contudo há nas notas de rodapé obras que poderão amparar o leitor que assim desejar se aprofundar.

A corrupção já na viagem: quem sobrevivesse já estaria no lucro!

NOS DIAS QUE CORREM, NO ANO DE 2019, seria, talvez, possível imaginar como foram as viagens que, nos anos de 1500, partiram da Europa rumo ao nosso continente e, especificamente, ao Brasil. Só imaginar. Jamais saberemos o que foi tamanha aventura a não ser pelos relatos dos próprios viajantes, dos navegadores. E, nesses relatos, mesclam-se realidade e fantasia, fascinação e repulsa, alegrias e agruras.

Historicamente, a expansão ultramarina portuguesa significava evidentes interesses comerciais, militares, bem como de evangelização católica[3]. Aventurar-se num oceano pouco conhecido, partindo de Portugal até a chegada ao litoral brasileiro, era caro, perigoso e o êxito deveria ser muito, muito bem recompensado, financeiramente falando. A expedição só partia com a autorização da Coroa Portuguesa. No caso em tela, da descoberta do Brasil, cerca de mil homens[4] compunham a tripulação, entre os quais uns 700 eram soldados que, na verdade, eram pobres, camponeses, meros plebeus. Depois de embarcados, a dificuldade era cotidiana. Faltavam comida, água e espaço, as doenças eram constantes, enfim, um verdadeiro inferno sobre as águas. O capitão podia, por exemplo, embarcar com galinhas, o que lhe dava melhores condições que o restante da tripulação. Infestações de ratos não tardavam a aparecer, bem como alimentos estragados e

proliferação de bactérias, causando diarreias e muitas mortes a bordo. A falta de banheiros era fator que deixava o convés com cheiro insuportável. Havia, por exemplo, por conta da falta de vitamina C, uma doença, o escorbuto, que causava sangramentos das gengivas constantemente. Nada do que conhecemos de uma viagem de navio hoje pode ser comparado às condições da armada de Pedro Álvares Cabral.

De acordo com Lilia M. Schwarcz e Heloisa M. Starling, "no caminho desses mares desconhecidos também não faltavam cenas de violência, roubos e toda a sorte de corrupção. Quanto maior a incerteza, maior o número de crimes, agressões e atritos"[5].

Depreende-se, portanto, que em nosso caso a corrupção já vinha embarcada nas extremas dificuldades da viagem oceânica. Além disso, a atividade de navegação era privada, mas contava com o financiamento da Família Real. O investimento era altíssimo e, nesse caso, além da corrupção – já embarcada –, havia ainda a pouca diferenciação entre os interesses públicos e privados, cujas fronteiras eram tênues ou quase inexistentes. E também há que se considerar que os interesses do rei eram entendidos como os do próprio reino.

Capitão, piloto, padres, escrivão, soldados, todos dependiam não apenas de suas habilidades náuticas, mas também da sorte, das boas correntes marítimas e, especialmente, das bênçãos de Deus.

A carta do achamento do Brasil: a intenção era ouro e prata, mas tinha água e gente para ser salva!

CONSIDERADA UMA "CERTIDÃO DE NASCIMENTO" do Brasil, a carta de Pero Vaz de Caminha[6] é de importância ímpar para compreender as intenções e primeiras impressões dos portugueses. A carta, à guisa de diário, tem seu início em 9 de março de 1500, com a partida do porto de Belém. A data de 22 de abril é indicativa de terem avistado terra e no dia seguinte, 23 de abril, ancoraram.

Vejamos alguns trechos do documento. A seguir, Caminha

descreve o contato do capitão com os nativos, em 24 de abril: O Capitão, quando eles vieram, estava sentado em uma cadeira, bem vestido, com um colar de ouro mui grande ao pescoço, e aos pés uma alcatifa por estrado. Sancho de Tovar, Simão Miranda, Nicolau Coelho, Aires Correia, e nós outros que aqui na nau com ele vamos, sentados no chão, pela alcatifa. Acenderam-se tochas. Entraram. Mas não fizeram sinal de cortesia, nem de falar ao Capitão nem a ninguém. Porém um deles pôs olho no colar do Capitão, e começou de acenar com a mão para a terra e depois para o colar, como que nos dizendo que ali havia ouro. Também olhou para um castiçal de prata e assim mesmo acena para a terra e novamente para o castiçal, como se lá também houvesse prata.

Pode-se perceber facilmente que os portugueses, especialmente Caminha, que tinha a função de documentar tudo, estavam ansiosos por encontrar metais preciosos, prata e ouro, tanto que na interação descrita nesse trecho os gestos dos índios apontando para um colar de ouro e para um castiçal de prata e, em seguida, para a terra levaram os portugueses a crer que encontrariam ouro e prata ali, e isso, por si só, já teria feito a viagem valer a pena.

Caminha continua descrevendo o cotidiano junto aos nativos e, finalizando seu escrito, afirma, em 1º de maio de 1500: Pelo sertão nos pareceu, vista do mar, muito grande, porque, a estender olhos, não podíamos ver senão arvoredos que nos parecia muito longa. Nela, até agora, não pudemos saber que haja ouro, nem prata, nem coisa alguma de metal ou ferro; nem lhe vimos. Porém a terra em si é de muito bons ares, assim frios e temperados, como os de Entre Doiro e Minho, porque neste tempo de agora os achávamos como os de lá.

E continua:

> Águas são muitas; infinitas. E em tal maneira é graciosa que, querendo aproveitar, dar-se-á nela tudo, por bem das águas que tem. Porém o melhor fruto, que dela se pode tirar me parece que será salvar esta gente. E esta deve ser a principal semente que Vossa Alteza em ela deve lançar.

Da expectativa de riqueza, de encontrar ouro e prata, no contato

com os nativos, em 24 de abril até que, em 1º de maio, Caminha afirma ao rei que até aquele momento não haviam achado metais preciosos, nem outro metal ou ferro. Os portugueses tinham enorme expectativa de encontrar riquezas, especialmente ouro e prata. Caminha, contudo, informou o Rei que desde o contato com os nativos, em 24 de abril, até o dia 1º de maio não haviam encontrado metais preciosos, nem outro metal ou ferro. E, na sequência, contenta-se em descrever positivamente o clima e a quantidade de água, que era "infinita", querendo aproveitar, explorar a terra ("dar-se-á nela tudo, por bem das águas que tem"). Imbuído, contudo, na fé católica, como não poderia deixar de ser, o escrivão oficial afirma que o principal fruto que daquela terra poderia ser tirado seria salvar aquela gente, os nativos, obviamente convertendo-os para a fé oficial.

O Brasil Colônia: o país com nome de mercadoria e a lógica da exploração do território SE HOUVE, INICIALMENTE, certo desleixo em relação à terra recém-descoberta, os portugueses tiveram que se apressar para defender o território de invasões estrangeiras. Isso, portanto, ocasionou a ocupação e a exploração colonial. Cronologicamente, o Brasil Colonial vai de 1500 (chegada dos portugueses) até 1822 (independência de Portugal)[7].

O território descoberto deveria ser nomeado. Os portugueses atribuíam nomes a tudo que encontravam e, com isso, pretendiam garantir que o achado e nomeado não é roubado, ou seja, pertence à Coroa Portuguesa. Assim, fomos chamados de Vera Cruz, Terra dos Papagaios e Terra de Santa Cruz. O nome Brasil derivou de uma árvore, o pau-brasil, chamada pelos índios Tupi de ibirapitanga. Árvore frondosa, o pau-brasil tinha sua madeira apreciada para a

confecção de móveis, e de seu interior se extraía uma resina de cor vermelha, cuja destinação foi o tingimento de tecidos. Segundo Lilia M. Schwarcz e Heloisa M. Starling: “Tanto a madeira como o corante eram conhecidos por diferentes nomes – ‘brecilis’, ‘bersil’, ‘brezil’, ‘brasil’, ‘brazily’ –, sendo todos derivados do nome latino ‘brasilia’, cujo significado é ‘cor de brasa’ ou ‘vermelho’” (p. 32).

Dessa forma, dado o interesse comercial pelo pau-brasil, a Coroa tornou a exploração um monopólio real. A mão de obra, naquele momento, era indígena, e a relação foi de escambo. Os índios cortavam e carregavam a madeira até os navios e, em troca, recebiam quinquilharias: espelhos, roupas, facas, machadinhas *etc.* Portanto, o nome que ficou, Brasil, é derivado de uma mercadoria, do pau-brasil. Começamos a nossa história recebendo não um nome de país, mas o nome de um produto que seria comercializado, e esse fato marca nitidamente o caráter exploratório que orientou a colonização.

Caio Prado Júnior[8], conhecido autor da década de 1930, ao estudar a nossa formação colonial e a sua persistência em termos históricos, asseverou que: Em suma e no essencial, todos os grandes acontecimentos desta era, que se convencionou com razão chamar dos “descobrimentos”, articulam-se num conjunto que não é senão um capítulo da história do comércio europeu. Tudo que se passa são incidentes da imensa empresa comercial a que se dedicam os países da Europa a partir do séc. XV, e que lhe alargará o horizonte pelo Oceano afora.

[...]

> Se vamos à essência da nossa formação, veremos que na realidade nos constituímos para fornecer açúcar, tabaco, alguns outros gêneros; mais tarde, ouro e diamantes; depois, algodão e, em seguida, café, para o comércio europeu. Nada mais que isto. E com tal objetivo, objetivo exterior, voltado para fora do país e sem atenção a considerações que não fossem o interesse daquele comércio, que se organizarão a sociedade e a economia brasileiras. Tudo se disporá naquele sentido: a estrutura, bem como as

atividades do país.

O português foi, por assim dizer, um grande vencedor. Atravessou o Atlântico e conseguiu, em meio a todas as dificuldades, colonizar o Brasil. O problema é que administrar um enorme território de longe não seria nada fácil. Aqueles que tiveram a confiança da Coroa e receberam a missão de cuidar e de explorar a terra não tinham, aqui, muitos limites claros entre os interesses do rei, que estava lá em Portugal, e os seus próprios interesses comerciais, de enriquecimento.

O historiador Boris Fausto[9], ao tratar dessa relação entre o Estado (Coroa Portuguesa) e a sociedade colonial, destaca um especial sentido: Significa que, se por um lado o Estado é penetrado por interesses particulares, por outro, sua ação não tem limites claros, decorrentes de garantias individuais dos cidadãos. Os traços do Estado patrimonial luso, onde tudo, em última análise, é patrimônio do rei, ajustam-se aos traços da sociedade colonial, na qual predomina a solidariedade familiar.

E, no caso,

> A família ou as famílias em aliança – e aqui estamos falando de famílias da classe dominante – surgem como redes formadas não apenas por parentes de sangue, mas por padrinhos e afilhados, protegidos e amigos. Para a Coroa, o Estado é um patrimônio régio e os governantes devem ser escolhidos entre os homens leais ao rei. Por sua vez, os setores dominantes da sociedade tratam de abrir caminho na máquina estatal ou receber as graças dos governantes em benefício da rede familiar (p. 76).

O Estado burocrático português, de caráter patrimonialista[10], como aludido por Boris Fausto, deitará profundas raízes em nossa formação, em nossa cultura política e, no limite, nos meandros da corrupção no período colonial. A burocracia portuguesa aqui instalada encontrava uma sociedade débil, estamental, cuja estrutura era composta, essencialmente, por homens livres e escravos. Os homens livres, de origem aristocrática, proprietários, tinham domínio econômico e político na sociedade colonial. Deviam favores e obrigações à Coroa, mas ela estava bem distante para

controlar toda a atividade mercantil ou política. Havia, ainda, os homens livres e pobres, que, no limite, viviam conforme a vontade dos poderosos.

A estrutura colonial brasileira – grande propriedade de terras, trabalho escravo e monocultura voltada para exportação – perdurou com força praticamente de 1500 até a abolição da escravatura, em 1888. Ou seja, no Brasil Colônia, no Primeiro Reinado, durante a Regência ou no Segundo Reinado, essa estrutura permaneceu quase inalterada. Em consagrada análise de nossa formação, Sérgio Buarque de Holanda[11] faz uma distinção entre o "aventureiro" e o "trabalhador". O aventureiro é aquele cujo "ideal será colher o fruto sem plantar a árvore" (p. 34). Esse gosto pela aventura "ignora fronteiras [...] vive dos espaços ilimitados, dos projetos vastos, dos horizontes distantes" (p. 34). O comportamento do trabalhador, por sua vez, é de atribuir [...] valor moral positivo às ações que sente ânimo de praticar e, inversamente, terá por imorais e detestáveis as qualidades próprias do aventureiro – audácia, imprevidência, irresponsabilidade, instabilidade, vagabundagem – tudo, enfim, quanto se relacione com a concepção espaçosa do mundo, característica desse tipo (p. 35).

O autor prossegue:

> Por outro lado, as energias e os esforços que se dirigem a uma recompensa imediata são enaltecidos pelos aventureiros; as energias que visam à estabilidade, à paz, à segurança pessoal e os esforços sem perspectiva de rápido proveito material passam, ao contrário, por viciosos e desprezíveis para eles. Nada lhes parece mais estúpido e mesquinho do que o ideal do trabalhador (p. 35).

Para Buarque de Holanda, em nossa colonização, coube papel quase nulo ao tipo trabalhador, prevalecendo a necessidade e o gosto pela aventura. Assim, o português colonizador tinha "[...] ânsia de prosperidade sem custo, de títulos honoríficos, de posições e riquezas fáceis, tão notoriamente característica da gente de nossa terra, não é bem uma das manifestações mais cruas do espírito de aventura?" (p. 37).

Voltemos, agora, à viagem que trouxe os colonizadores portugueses. Travessia desgraçada do oceano, dificuldades extremas, com fome, doenças e mortes cotidianas. Chegam e “descobrem” um território vasto que, se inicialmente não tinha metais preciosos, era todo passível de exploração. Os índios, a princípio, não colocaram resistência ao português; o clima tropical e a terra com abundância de água eram propícios às plantações. Realmente, o espírito aventureiro do português teve a proeza de construir uma colônia de exploração.

Nos dizeres de Gilberto Freyre[12], os portugueses – “um pessoalzinho ralo, insignificante em número” – foi capaz, graças à sua capacidade de miscigenação, de mobilidade, de aclimatabilidade e de plasticidade, de formar essa colônia nos trópicos. E faz uma ressalva: A família, não o indivíduo, nem tampouco o Estado nem nenhuma companhia de comércio, é desde o século XVI o grande fator colonizador no Brasil, a unidade produtiva, o capital que desbrava o solo, instala fazendas, compra escravos, bois, ferramentas, a força social que se desdobra em política, constituindo-se na aristocracia colonial mais poderosa da América. Sobre ela o rei de Portugal quase que reina sem governar.

Ainda sobre o poder das famílias, Freyre afirma:

> Vivo e absorvente órgão da formação social brasileira, a família colonial reuniu, sobre a base econômica da riqueza agrícola e do trabalho escravo, uma variedade de funções sociais e econômicas. Inclusive, como já insinuamos, a do mando político: oligarquismo ou nepotismo, que aqui madrugou, chocando-se ainda em meados do século XVI com o clericalismo dos padres da Companhia (p. 96).

Vejamos, em síntese, os elementos de nossa colonização, que, conjugados, tornam o terreno fértil para a prática da corrupção no Brasil. Desde a viagem, já dentro das embarcações, há registros de violências, de corrupção e de favorecimentos. No vasto território, não houve, de imediato, ouro ou prata, mas havia o pau-brasil. A terra em seu estado bruto estava aberta à exploração de aventureiros. As navegações e, ainda, a empresa colonial não foram

investimentos exclusivos: havia dinheiro do rei e de particulares. Firmar domínio em vastíssimo território não seria possível sem que o rei designasse, para cá, figuras de sua confiança, que recebiam as responsabilidades de administrar e de explorar faixas extensas de terra: eram os donatários das capitanias hereditárias. Pois bem, no Brasil Colonial foram as grandes famílias patriarcais as responsáveis pela colonização e pela exploração da riqueza produzida. Essa força da família patriarcal, de proprietários de escravos e grandes fazendas ultrapassava o domínio econômico e chegava até as esferas sociais e políticas. Assim, o familismo, o patrimonialismo, a relação sem fronteiras claras entre os interesses públicos e privados, o mandonismo, o nepotismo e o clientelismo consubstanciaram-se em modelo cultural e práticas cotidianas que favoreceram a corrupção.

Nesta terra há toda sorte de corrupção A HISTORIADORA ADRIANA ROMEIRO, em Corrupção e p*oder no Brasil: uma história, séculos XVI a XVIII*[13], apresenta uma obra que deriva de pesquisa documental em fontes primárias e leituras interpretativas de autores clássicos e contemporâneos.

Nas páginas iniciais, a autora faz fundamental advertência: há que se evitar os riscos do anacronismo. Ou seja, a estudiosa salienta que não se deve aplicar o entendimento do termo “corrupção” nos dias de hoje ao entendimento que se tinha no Brasil Colônia. Vivemos, nos dias que correm, num Estado Democrático e de Direito, em que há uma burocracia estatal, uma divisão clara entre as esferas da vida pública e privada, interesses públicos e interesses privados, uma legislação e uma separação entre os Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário). Portanto, como afirmamos anteriormente, as poderosas famílias no bojo da colônia, seus chefes, tinham interesses que se confundiam com os da Coroa

Portuguesa. Em verdade, as vontades e os interesses reais eram entendidos como o interesse do Estado português.

Da mesma forma que fomos à raiz etimológica do nome Brasil, faz-se necessário, acompanhando o raciocínio de Adriana Romeiro, demonstrar que, etimologicamente, a palavra corrupção é "derivada do latim *corruptione*, que significa putrefação, decomposição e adulteração, a palavra conservou nas línguas vernáculas a acepção original latina" (p. 19-20). No campo metafórico, tratando-se do campo da moralidade, da justiça e dos costumes, o uso do termo encontra-se presente nas "*Ordenações afonsinas*: uma lei de 1314, por exemplo, estabelecia as penas aos que tentavam influenciar o julgamento das causas, recorrendo às peitas, 'para corromper e impedir o andamento legal do pleito'" (p. 20).

A palavra corrupção, nesse sentido, estaria ligada à podridão moral, ao suborno, à depravação dos costumes, ao ato de deflorar a mulher virgem, à falsificação de documentos e mesmo à corrupção das palavras. No campo da relação entre o governo e a sociedade colonial, a concepção portuguesa seguia a ideia de que um governo justo é aquele que tem como base os princípios cristãos. Assim, a "corrupção é, portanto, um vício moral e uma ofensa a Deus" (p. 23).

Um dos pontos de consideração é que o amor excessivo à riqueza era uma das causas da corrupção. Contudo, aqui, reside um elemento subjetivo: o que é excessivo para uns pode não ser para outros e o que é excesso num lugar pode não ser em outro, ou seja, não se pode, na maioria das vezes, querer enquadrar numa mesma métrica a vontade do rei e a de seus súditos, nem a sociedade portuguesa e a sociedade colonial brasileira.

A passagem do período colonial para o Brasil independente em relação a Portugal representa um passo histórico de importância não só política, mas também com reverberações evidentes nas searas jurídica e social. A qualificação do comportamento dos elementos que compõem a coletividade brasileira passaria a ser feita, em tese, por pessoas com interesses que suplantavam a mera exploração econômica do território, esperando-se, de algum modo, a construção de uma sociedade sobre bases mais sólidas do ponto de vista moral, dado que a elite seria formada por indivíduos que

permaneceriam no território. Assim, seria de se esperar que a tolerância do direito e da comunidade com comportamentos desviantes do bem comum fosse tolhida jurídica e moralmente, tendo por objetivo a evolução da sociedade.

Ocorre, entretanto, que a conduta humana não segue padrões lógicos tão óbvios e a cultura de determinado grupo não é alterada tão rapidamente, bastando para isso a declaração de independência. Para que os valores introjetados na comunidade sejam modificados, são necessários tempo e instituições fortes que provoquem a mudança de visão de mundo em dada coletividade. Somente dessa maneira, fazendo com que comportamentos inadequados sofram as devidas consequências negativas e os atos positivos sejam eventualmente premiados, é possível construir uma sociedade com menor nível de condutas corrompidas.

É evidente que, para entender a relação dos brasileiros com a ideia de corrupção, deve ser observado o processo de formação desse povo, fruto de intensas correntes migratórias que deixaram marcas no modo como a sociedade vislumbra os ambientes público e privado. A adoção de posturas inadequadas em tais ambientes, muitas vezes, confunde-se, sem que a comunidade desperte para esse fato. É importante refletir acerca da relação entre a conduta escorreita nos campos particular e público, percebendo se há, necessariamente, um vínculo de mútua implicação ou não. Em outras palavras, seria possível que uma pessoa majoritariamente corrupta em sua vida privada fosse proba no campo público (ou vice-versa)? Como isso pode ser analisado no Brasil? Essa é uma questão que não deve deixar de ter como premissa o fato de estarmos falando de seres humanos e, portanto, perfectíveis, não perfeitos.

Ademais, quando o assunto é a gestão pública, Maquiavel demonstra que, no processo de conquista e exercício do poder, as questões morais são tratadas de modo um tanto diverso do que supõe uma visão mais cristalina da moral, que, em tese, deve reger a vida cotidiana das pessoas[14]. O ato específico de governar, com efeito, pode entrar em conflito com determinados paradigmas

preconizados pela moral cristã. Não há espaço para inocência, fato que, evidentemente, em nada justifica qualquer ato de corrupção, apenas permite uma visão mais realista do jogo político.

O país da “lei que não pega” e os afetos nas relações sociais

HÁ, NO BRASIL, UM FENÔMENO BASTANTE CURIOSO relacionado à produção de efeitos das normas jurídicas no corpo social. Em determinados casos (não poucos, infelizmente), o regramento comportamental é desprezado pela comunidade e tal fato é aceito com naturalidade pela coletividade. Diz-se, em tais situações, que “a lei não pegou”. É algo que merece reflexão, sobretudo quanto às respectivas origens e consequências.

É possível afirmar, entre outras possibilidades, que a relação fluida do brasileiro com as normas tem origem no próprio processo formador do povo. O desapego à formalidade e a tentativa de encontrar um modo heterodoxo para resolver situações, aspecto ressaltado na obra de Roberto DaMatta[15], faz com que a postura dos cidadãos muitas vezes seja qualificada como ilegal. Ainda que em determinados casos a desenvoltura possa trazer resultados positivos, há um preço alto a ser pago pela sociedade em outros contextos. A facilidade do drible, que historicamente sempre caracterizou o futebol brasileiro no mundo[16], é fruto dessa característica improvisadora nacional diante de certas dificuldades. No entanto, esse desapego à formalidade pode levar à inobservância de padrões.

Para permanecer no campo futebolístico, a disputa entre racionalidade/planejamento e emoção/improvisação parece ter sido materializada no confronto entre Alemanha e Brasil na Copa do Mundo de 2014. O resultado desastroso para o futebol nacional,

aliás, merece estudo acurado, tendo por base o comportamento weberiano dos germânicos desde o momento da preparação para o torneio em comparação à aposta em um trabalho baseado na relação humana e fortemente afetiva do lado brasileiro. O tratamento dado à Seleção Brasileira, então chamada de “família Scolari”, em referência ao sobrenome do técnico, demonstra a crença nacional em aspectos mais afetivos e informais. Enquanto o técnico da Alemanha disputava o torneio após um longo trabalho, nem sempre com resultados de sucesso, o Brasil confiou em um grande nome, que era referência no esporte nacional, sobretudo após a Copa do Mundo de 2002, para substituir um técnico no meio do ciclo de preparação para a Copa de 2014. Embora prosaico, esse é um caso interessante para a reflexão acerca da sociedade brasileira.

Esse afeto que marca o país[17], quando transplantado para o campo das relações públicas, pode resultar em práticas nefastas para o interesse da comunidade, destacando-se, entre elas, o patrimonialismo[18]. A confusão entre os patrimônios público e privado, como dito alhures, nem sempre foi socialmente vista como algo problemático no Brasil, sobretudo quando observada a evolução política nacional. Durante o período colonial e independente não republicano, quando o Brasil era regido por um monarca, não havia, por definição, distinção clara entre o que pertencia ao Estado e o que era da figura entronada[19]. No momento em que o país se tornou republicano, porém, tal panorama alterou-se na teoria e passou a existir uma diferenciação clara entre a coisa pública e o patrimônio particular.

Na atualidade, o aspecto afetivo é reconhecido no cotidiano pela forte influência que as relações causam no âmbito produtivo nacional. A impessoalidade que, em tese, deveria caracterizar a seara profissional é, ao menos em parte, colocada de lado para privilegiar aspectos pessoais. O nepotismo, reflexo desse panorama, é uma prática histórica no Brasil, ainda que exista, há algum tempo, normatização buscando evitar a referida prática na seara pública[20].

Sobre corrupção e instituições: uma longa história

OS COSTUMES, COMO SE SABE, não são modificados rapidamente, como uma alteração legal. O Brasil, aliás, pela profusão normativa, parece confundir historicamente as noções de legalidade, que consiste em ambiente no qual as leis são respeitadas, e legalismo, que é a prática de tentar resolver problemas sociais com base na produção indiscriminada de normas jurídicas. Caso as leis não sejam implementadas no convívio social (ou seja, caso elas "não peguem"), a imagem do poder estatal sofre um abalo sensível dada a perda de confiança da comunidade na instituição responsável por reger a vida social.

A relação entre desconfiança nas instituições e corrupção é evidente. A impunidade do agente cuja conduta desvia-se do padrão jurídico esperado tende a induzir, na coletividade, a sensação de que tudo é válido na satisfação de vontades pessoais, mesmo que seja em detrimento do interesse público. A distinção típica da sociedade moderna entre os campos da "casa" e da "rua" parece não ser algo valorizado no Brasil. Basta refletir sobre o comportamento social do brasileiro no âmbito público, muitas vezes, agindo como se estivesse em ambiente privado. Quando esse raciocínio é posto em prática na gestão pública, as consequências para a edificação de uma sociedade mais justa podem ser aterradoras, dado que perenizam privilégios. A impessoalidade das relações, nesse caso, dá lugar a algo próximo de um clã, não permitindo a inclusão de quem esteja fora do grupo, o que aprofunda a desigualdade e a sensação de injustiça, solapando a

noção de meritocracia.

Os países que evoluíram nas áreas social e econômica claramente apostaram em instituições fortes, de modo a cristalizar valores na coletividade[21]. Essa é, aliás, a função básica de qualquer instituição. Quanto à corrupção, praga endêmica no Brasil, a falta de punição aos corruptos indubitavelmente fortaleceu a noção nacional de que os desvios do padrão de conduta compensam e reforçou a noção do "jeitinho" como característica nacional. Em vez de se tratar a questão comportamental com base no binômio correto/incorreto ou legal/ilegal, há uma tentativa social de criar uma terceira possibilidade entre os dois campos, baseada na tolerância da comunidade. O jogo do bicho, por exemplo, embora seja uma contravenção penal[22], é amplamente aceito na sociedade, cujos exploradores possuem forte vínculo com o carnaval, festa icônica da cultura nacional.

O Brasil Colonial: tão longe historicamente, tão perto cotidianamente!

O ESPÍRITO DO PERÍODO COLONIAL PERMEIA o Brasil até hoje e está presente em várias condutas tidas como corruptas, ao menos moralmente, mesmo que não puníveis do ponto de vista jurídico. Passados quase 200 anos do processo de independência de Portugal, algumas atitudes típicas da mentalidade da colônia perduram na sociedade brasileira. Longe de querer culpar os portugueses pela realidade atual, fica claro que o país ainda está em processo de construção institucional com o fim de estabelecer padrões adequados de conduta ao desenvolvimento da comunidade nacional.

Durante boa parte do período colonial, a distância em relação ao centro do poder fortaleceu a sensação de descontrole jurídico sobre o comportamento da coletividade[23]. É claro que o exercício do poder ocorria muitas vezes de forma violenta, mas essa postura estatal em nada contribuía para a conscientização social acerca da relevância da correção de postura para o bem coletivo. Em uma sociedade

marcadamente caracterizada pela finalidade de exploração, valores mais perenes, típicos de sociedades colonizadas com o fim de povoamento, não eram introjetados na população. A comparação com parte da colonização nos Estados Unidos permite refletir a respeito[24].

No Brasil, a ideia de exploração presente desde a chegada dos portugueses, consequência da fase vigente no capitalismo da época, permanece na sociedade atual. Com exceção dos degredados, que não tinham opção de retorno à terra de origem, muitos viam nas terras da colônia a possibilidade de enriquecimento e volta ao país natal. Ademais, como a elite colonial era formada, em boa parte, por elementos oriundos da metrópole, houve a construção de uma sociedade em que os círculos de poder eram de difícil acesso por mérito. Para isso, mais uma vez, o afeto foi elemento fundamental no Brasil: em uma sociedade relacional, a ascensão ocorria por casamentos ou vínculos de amizade que permitiam desfrutar de benesses que, de outro modo, pareciam inalcançáveis.

A falta de fiscalização por parte da Metrópole favoreceu condutas inapropriadas de muitos agentes públicos. Há uma visão, porém, que preconiza ser o padrão moral na época, um tanto distinto do atual, não havendo, assim, uma percepção tão negativa a respeito de ganhos marginais no exercício da atividade pública, dados os baixos valores dos soldos e vencimentos. A questão é saber se tal parâmetro comportamental era mantido também em Portugal[25]. Parece estranho que um aspecto conjuntural se sobreponha ao aspecto moral, muitas vezes de fundo religioso. Não seria a corrupção algo sempre potencial na conduta humana, demandando a introjeção de valores e o funcionamento adequado de instituições para punir certas posturas, de forma a valorizar determinado modelo de convívio social? A pensar.

Caso as instituições não cumpram suas funções, os valores reinantes socialmente tendem a ser cristalizados. Assim, a manutenção da prática de atitudes corruptas acaba por ser fomentada pela impunidade, pois eventual denúncia da referida

postura dependeria do grupo social a que o agente pertence, algo improvável em um ambiente que supervaloriza a rede de relações comunitárias, como é o caso brasileiro. A retroalimentação do mencionado comportamento, portanto, exige o reforço da presença estatal na investigação e na punição de infrações pessoais aos códigos de conduta social. A consequência jurídica, nesse caso, tende a induzir a mudança de visão moral da comunidade a respeito de certas atitudes. Há mútua implicação entre moral e direito, portanto.

Considerações finais

DE 1500 ATÉ 2019 – da descoberta do Brasil até o atual governo de Jair Bolsonaro –, o país não percorreu um longo caminho, se comparado aos países europeus ou até mesmo a alguns países asiáticos. Nossa história, portanto, com pouco mais de 500 anos, nos legou uma sociedade que, por quase 400 anos, esteve assentada na grande propriedade privada, na escravidão e na monocultura voltada para a exportação (1500-1888).

Essa estrutura social, com preponderância do mundo rural, da força da família patriarcal e da distância, no período colonial, de Portugal, conformou, aqui, uma cultura política e uma cultura geral que, na maioria das vezes, tolera os vários tipos de corrupção que vivenciamos.

Muitas vezes, somos céleres ao apontar o dedo e acusar um político corrupto, aliás, devemos mesmo acusar e cobrar providências das instituições. Mas, no que tange às nossas condutas individuais, somos bastante flexíveis. Há os que, para burlar o imposto de renda, compram recibos médicos. E há os médicos que vendem esses recibos sem prestação do devido serviço. Há aqueles que estacionam nas vagas destinadas aos

portadores de necessidades especiais, afirmando “ser rapidinho”. Ou, então, os que ligam o pisca-alerta e estacionam em fila dupla para buscar o filho na escola, sem se preocupar com aqueles que precisam transitar pela rua.

O preço que nos é cobrado de muitas mercadorias porque lojas projetam os prejuízos que terão com roubos e furtos de funcionários e clientes. A constante desgraça que se percebe na nossa representação política é real, como é também os que “vendem” seus votos em troca de favores ou benesses. O comerciante que se irrita com os moradores de rua dormindo nas calçadas que atrapalham seu negócio, mas que não se importa em encher essa mesma calçada de mesas e cadeiras, impedindo a livre circulação de pedestres. Aliás, tentem, como indicado pelas autoridades, pedir passagem estendendo a mão para usar a faixa de pedestres. É capaz de levarem seu relógio ou de perder um braço arrancado pela violência de um veículo em alta velocidade. E o estado de nossas ruas e calçadas? A municipalidade é rápida em cobrar impostos, mas lentíssima em devolver ao cidadão um serviço público de qualidade, seja qual for a área que consideremos.

Sabemos todos que os exemplos se multiplicariam em número e grau. O pesquisador Alberto Carlos Almeida, em seu livro *A cabeça do brasileiro*[26], levanta o seguinte questionamento: Você é a favor da corrupção? Claro que não? E, por acaso, já se utilizou pelo menos uma vez na vida do “jeitinho brasileiro”? Sem dúvida que sim. É óbvio que ninguém declararia publicamente ser favorável à corrupção. Nem mesmo seus principais beneficiários. Porém, há ideologias mais complacentes com a corrupção do que outras (p. 45).

E acrescenta:

> Em um mundo dividido entre o certo e o errado, entre a corrupção e o favor, entre o bem e o mal, todos aprovamos o que é certo, apoiamos o favor e queremos ver o bem realizado. Mas o que dizer de um mundo em que uma zona nebulosa nem sempre deixa claro o que é certo ou o que é errado? Ou em que o certo e o errado dependem do contexto e das circunstâncias? (p. 45).

Foi na estrutura social colonial, naquele chão histórico, que essa "zona nebulosa" se formou e se propagou no Brasil. A indistinção entre os espaços público e privado e a relação incestuosa entre os interesses particulares e os da coletividade foram – e ainda são – conformadores de nossas formas de sentir, pensar e agir. Da pequena à grande corrupção, há essa existência transgressora nos comportamentos de indivíduos, grupos e classes sociais. Há, também, pequenos e grandes, simples e complexos atos de corrupção, incrustados nas instituições públicas, nas corporações e no terceiro setor. Nada escapa. Embora, como dito, só a grande corrupção cause certa comoção, pois a pequena é tolerada e até valorizada, infelizmente.

Alicerçado sobre dados empíricos e literatura científica, Almeida afirma, após apresentar as relações entre favor, "jeitinho" e corrupção: A Pesquisa Social Brasileira mostra que o jeitinho está muito difundido e enraizado na sociedade brasileira. Ficou também evidente que há divisões importantes quando se trata de utilizá-lo para classificar situações corriqueiras do dia a dia. Os jovens pensam diferente dos mais velhos; pessoas de escolaridade mais baixa são mais tolerantes em relação a situações menos aceitáveis para os de escolaridade mais elevada; o que os nordestinos veem como "favor", os moradores do Sul e Sudeste consideram como "jeitinho" ou "corrupção". Essa combinação entre a ampla disseminação do jeitinho, a discordância quanto ao seu julgamento (se certo ou errado) e o seu uso explica, em grande medida, boa parte dos conflitos que os brasileiros enfrentam na rotina diária (p. 69-70).

E, por fim, assevera o autor:

> O que se conclui a partir dessa pesquisa é que a opinião pública brasileira reconhece e aceita, em grande medida, que se recorra ao jeitinho como padrão moral. Além disso, há uma divisão profunda (50% *versus* 50%) entre os que o consideram certo e os que o condenam. Por isso, se os *níveis de corrupção no Brasil* provavelmente estão relacionados à aceitação social do jeitinho – que é grande e bastante enraizada entre nós –, os resultados da pesquisa indicam que temos um longo caminho pela

frente se o que desejamos é o efetivo *combate à corrupção* (p. 70-71, grifo nosso).

Esperamos, assim, caro leitor, que este nosso capítulo possa ter sido de alguma serventia para compreender – até mesmo conhecer – algumas das origens de nossas práticas sociais da corrupção. Tratar do passado é olhar para o retrovisor, para os tempos idos. Importante, nos dias de hoje, é a compreensão de nossa estrutura social, das relações entre os indivíduos, grupos e classes sociais no bojo de uma cultura tolerante, muitas vezes, com atos cotidianos de corrupção, sejam pequenos, médios ou grandes. O futuro, uma sociedade mais justa, assentada na igualdade perante a lei, no respeito à lei e no funcionamento democrático e harmonioso das instituições, depende de farol alto, de se ver para além de nossas situações comezinhas.

SOBRE OS AUTORES

ELTON DUARTE BATALHA

Doutor e mestre em Direito pela Universidade de São Paulo (USP). Especialista em Direito e Processo do Trabalho pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM). Especialista em Direito Tributário pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Professor de Direito no Centro de Ciências Sociais e Aplicadas (CCSA) da UPM. Pesquisador do Grupo de Estudos de Direito Contemporâneo do Trabalho e Seguridade Social da Universidade de São Paulo (Getrab-USP).

RODRIGO AUGUSTO PRANDO

Doutor e mestre em Sociologia pela Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (Unesp), *campus* Araraquara. Professor e pesquisador no CCSA-UPM.

2 Jogo de acusações: denúncias de mau governo e competição de interesses na América portuguesa Denise A. S. de Moura

Corrupção: histórias recorrentes

DENÚNCIAS DE CORRUPÇÃO NO GOVERNO do Brasil anteriores à sua independência de Portugal existem aos milhares nos papéis depositados em arquivos e bibliotecas. Muitas delas envolvem situações que fazem lembrar as dos dias de hoje – como o enriquecimento durante o exercício do cargo ou o uso da função para obter benefícios econômicos – e, na época, diziam respeito ao tráfico negreiro, ao comércio com estrangeiros ou às arrematações dos diversos tipos de contratos públicos que envolviam recolhimento de tributos ou direito de comércio de algum tipo de mercadoria[27].

Muito do que ocorria naquela época, porém, não pode ser enquadrado no que atualmente chamamos de corrupção, e mesmo a palavra em si era mais empregada em associação ao comportamento moral de alguém que ferisse os padrões de honra e moralidade cristãos. Do Brasil à França ou aos ducados da Europa oriental, não existia uma noção de separação entre as esferas pública e privada, de maneira que se hoje esse é um dos aspectos da administração pública e da política vinculado à corrupção, naquela época era concebido como rotineiro e parte do próprio sistema.

Solicitar ao rei cargo régio em Portugal ou no Brasil para si ou para membro da família, comprar cargos, favorecer parentes ou amigos na arrematação de um contrato, dar presentes a governadores eram mecanismos de funcionamento do Estado. Nesse caso, é um equívoco dizer que a ausência de fronteiras entre público e privado é uma idiossincrasia do Brasil Colônia arrastada por décadas de sua história até chegar aos dias atuais e condenar-lhe a uma cultura política nepotista.

No entanto, essas situações rotineiras na sociedade e na política da época poderiam ocasionar denúncias de *mau governo*, como eram chamados toda ação e comportamento corrompidos na administração. Isso pode causar certa desconfiança, pois o que poderia levar alguém a denunciar o que até então era visto como normal? E qual era a atitude do Estado diante de uma denúncia?

Como existiam expectativas e concepções de comportamento em relação àqueles que ocupavam cargos da administração pública passíveis de suspeita e denúncia por ultrapassarem os limites do costume e dos padrões de comportamento aceitáveis para a época, o Estado os investigava e montava uma estrutura de inquérito, por meio dos autos de residência ou das devassas, que envolviam instauração de tribunal, inquiridores e depoentes. Governadores, ouvidores, provedores, funcionários das câmaras poderiam ser alvo de um ou outro processo.

A distância não impediu que a Coroa Portuguesa estivesse atenta à conduta de seus funcionários ultramarinos, e a própria mecânica do Estado português conspirava para a vigilância contínua dos seus funcionários. Cada capitania possuía uma estrutura financeira sob controle da Coroa, e os cargos de provedor-mor da Fazenda e de governador-geral, ambos criados em 1548, tinham como uma de suas principais atribuições supervisionar a arrecadação das rendas reais[28].

As capitanias também tinham a Casa de Alfândega, e seus provedores e almoxarifes tinham de prestar contas ao provedor-mor[29]. Em 1609, foi instalado na Bahia o Tribunal da Relação, ocupado pela alta magistratura com poder de jurisdição sobre todo o Brasil, o que significava, a rigor, a existência de um mecanismo de vigilância e controle dos governadores e dos capitães donatários. É também um equívoco, portanto, dizer que no Brasil existe uma “cultura da impunidade” herdada do passado colonial, pois o Estado estava aparelhado de maneira variada para apurar denúncias de *mau governo* e instaurar as sanções devidas para cada caso.

Entretanto, em alguns contextos, as denúncias de *mau governo* foram criadas e utilizadas como peças de um jogo de poder e

disputa de interesses entre facções das elites[30], envolvendo estratégias e blefes.

O uso indevido dos recursos públicos e as associações ilícitas entre funcionários de qualquer posição hierárquica sempre existiram nos séculos XVII e XVIII, como demonstram os documentos históricos e aqueles que se dedicam ao estudo do assunto[31]. É necessário observar, porém, em que circunstâncias essas denúncias de *mau governo* alcançaram relevo, ganharam visibilidade e significado ou, tal como em um jogo de pôquer, tornaram-se um lance conveniente e promissor para um dos jogadores que possuía cartas de maior valor ou arriscava um blefe.

Assim, lidar com o tema *mau governo* no passado significa também identificar a fronteira entre o problema em si e a circunstância na qual se torna uma peça de jogo de poder, porque, nesse caso, o objeto de denúncia era travestido em uma ferramenta discursiva para derrubar “adversários” fabricados. No passado colonial, as denúncias de *mau governo* como peças de jogo de poder e interesses particulares serviram para criminalizar grupos étnico-culturais, diversidades ideológicas e categorias de profissionais.

O ódio civilizacional que sempre pesou sobre os judeus, por exemplo, fez com que em algumas circunstâncias históricas o sentimento antissemita fosse agravado e a perseguição a esse grupo étnico-religioso fosse justificada por suas vinculações à corrupção política. No Recife do século XVII, tanto holandeses quanto portugueses acusaram-nos de serem os responsáveis pelos males econômicos vividos pela capitania e de servirem como “testas-de-ferro aos membros corruptos do governo”[32].

Em uma das investigações realizadas contra os membros do Alto Conselho que governavam o “Brasil holandês”, chegou-se a associar uma caixa com baixela de prata com o emblema de um judeu, ou cristão novo – como eram chamados os judeus convertidos ao catolicismo –, a um dos membros do governo[33].

Um panfleto anônimo chamado “A bolsa do Brasil”, que circulou na Holanda, dizia que os membros do governo do “Brasil holandês”

não faziam mais do que “encher os bolsos, servindo-se para este fim de todos os meios e principalmente dos judeus e outros homens ávidos de um lucro sórdido e desonesto”[34].

No século XVII, Pernambuco era como uma mesa de pôquer em torno da qual comerciantes de diferentes naturalidades, funcionários da Companhia das Índias Ocidentais, senhores de engenho e lavradores luso-brasílicos ou portugueses endividados, funcionários da Coroa Portuguesa ou representantes do governo neerlandês e a Coroa Hispânica reuniam-se para disputar o controle da lucrativa economia agroexportadora do açúcar, que envolvia não somente a remessa do produto para o exterior, mas a oferta de créditos para o seu funcionamento e o controle do abastecimento de seu mercado interno. Durante o jogo da disputa política, situações até então estruturais e costumeiras poderiam ser provisória e astutamente declaradas ilícitas e sujeitas ao rótulo de corrupção ou *mau governo*, como o hábito de presentear com açúcar. Maurício de Nassau, que não mantinha boas relações em seu próprio país, antes de ser exonerado pelo Conselho dos XIX, que governava as Províncias dos Países Baixos, foi alvo de virulenta campanha difamatória associada a *mau governo* e envolvimentos circunstancialmente considerados ilícitos, sendo acusado de receber de senhores de engenho e lavradores caixas de açúcar de presente[35].

As cartas do jogo de acusações de *mau governo* eram os escritos de circulação pública, como os ofícios, os livros e as gazetas, cujas redações, impressões e circulação obedeciam às conjunturas de instabilidade e disputa política bem observadas pelos jogadores.

Salvador de Sá e Benevides, governador do Rio de Janeiro no século XVII, havia se indisposto, ao final de seu governo, com tantas facções de famílias no Rio de Janeiro e em São Paulo que o viam como um obstáculo para a manutenção de seus interesses em torno da escravização de indígenas, que terminou sendo chamado a Lisboa para responder em processo contra acusações de [...] uso indevido dos recursos da Coroa, preenchimento de cargos públicos por seus parentes e amigos, criação não autorizada de impostos e taxas das quais era coletor e administrador, construção de

fortificações com material de qualidade inferior [...] e assim por diante[36].

Sem querer isentar a figura desse governador da possibilidade de enriquecimento durante sua gestão no governo do Rio de Janeiro e de Angola, conforme indica o extenso inquérito a que esteve sujeito em Lisboa, ou mesmo atribuir-lhe uma feição humanitária perante a questão das populações ameríndias, pois ele próprio tinha escravos índios em suas fazendas de açúcar, é preciso também questionar em que circunstâncias históricas e de disputa de interesses as acusações contra ele tornaram-se relevantes institucionalmente. Nas disputas políticas entre as cortes de Lisboa e Madri no século XVII, quando a dinastia de Bragança derrubou a dos Habsburgos, as "cartas" discursivas de *mau governo* foram lançadas pelos aliados dos novos monarcas portugueses. Em 1652, em meio às lutas de Portugal para conseguir o reconhecimento da sua independência pela Espanha, o padre jesuíta Manuel da Costa escreveu a obra *Arte de furtar*, munido do interesse de fabricar uma imagem de "mau governante" dos reis espanhóis em favor dos provenientes da dinastia Brigantina.

Assim, dizia que "há também reis ladrões" (p. 110) e, usando a metáfora das unhas para se referir aos que praticam atos ilícitos no governo, como desvios de recursos, escreveu: "Portugal nunca teve unhas para furtar, e que Castella sempre usou delas"[37] . Essa "carta" discursiva tinha alto valor, e os Bragança tiveram a sorte de tê-la em um momento no qual os súditos do Brasil e de Lisboa sofriam com a crise econômica derivada das guerras e da queda no preço dos produtos de exportação na Europa. Ou seja, como em todo jogo, para um lance ser promissor, é necessário ter uma audiência receptiva e disposta a animar o jogador.

No entanto, uma audiência também pode questionar os lances do jogo e, no caso do jogo de denúncias de corrupção ou de *mau governo* no passado colonial, a ordem de investigação poderia ser invertida, o que significa seguir atentamente o movimento das cartas e ampliar a lente de observação sobre o jogador, a sua posição na mesa e mesmo se troca olhares com o *crupiê*, ou seja, observar o

contexto do jogo.

Esse é o percurso que este texto oferece ao leitor. Diante da denúncia de ilegalidades praticadas por um funcionário do mercado público de Salvador, no final do século XVIII, o olhar investigativo foi dirigido ao denunciante, ao contexto da denúncia e aos seus desdobramentos, e não ao funcionário em questão.

Essa estratégia de observação pode dar outra direção de análise e mesmo reflexão sobre um tema que muitos especialistas reconhecem ser tão difícil de trabalhar em épocas remotas como as dos séculos XVII ou XVIII. Antes de tratar desse assunto, temos de prestar meticulosa atenção e mesmo indagar “sobre as estruturas do governo, as circunstâncias particulares, as personalidades individuais” envolvidas, pois essa gama de questões nos oferece “uma maneira de determinar quando e por que os contemporâneos empregam acusações de corrupção e onde eles consideram o discurso de corrupção significativo”[38].

O lucrativo e disputado mercado da cidade do Salvador

JACINTO DIAS DAMÁSIO, UM PORTUGUÊS do bispado de Lamego, era um homem da elite de Salvador no final do século XVIII. Possuía um título de nobreza, o de Comandante da Companhia dos Familiares do Santo Ofício, e, segundo suas próprias palavras, vivia “à Lei da Nobreza com sege de duas e quatro rodas, cavalo, cadeiras de arruar, escravos lacaios, caixeiros, missa nas Casas da cidade, e do Campo, e tem todo o mais tratamento correspondente”[39].

Na mesma cidade, era também comerciante matriculado na Junta de Commercio, uma instituição criada em Portugal e na qual apenas

os grandes comerciantes tinham registro. Somente uma leitura do seu inventário permitiria medir a sua riqueza em números, mas, por meio de um documento muito utilizado naquele tempo pelas pessoas que queriam provar algo oficialmente, como o seu *status* social, chamado Auto de Justificação, vê-se que era realmente alguém de muitas posses.

Nas palavras do documento dirigido à rainha D. Maria, ele afirmava que havia feito pagamento de "grandes somas de direitos de fazenda"[40], ou seja, impostos, de fazendas (tecidos) que recebia das cidades de Lisboa e do Porto. Há sete anos era assinante na Alfândega e carregava "avultado número de caixas de açúcar, rolos de tabaco e outros efeitos" para essas mesmas cidades de Portugal em navios de sua propriedade e de outros. Como possuía muitos recursos financeiros, em 1797, Jacinto Dias adiantou o pagamento de impostos para a rainha, porque faltava "dinheiro na Contadoria", destacando que ele fora o "primeiro que meteo na dita Contadoria a quantia de oito mil contos de reis [...] por ordem de Sua Magestade se pedio o empréstimo de dinheiros".

Por duas vezes havia servido no emprego de almotacel das execuções do Senado da Câmara e fora também procurador em 1797, além de deputado da Mesa de Inspeção da cidade. Especialmente o último cargo era importante do ponto de vista do mercado exportador da cidade de Salvador, pois envolvia a inspeção das mercadorias exportadas. Jacinto Dias também fora por um ano consultor e escrivão da Santa Casa de Misericórdia, instituição de prestígio e importância local, cujos membros eram pessoas abonadas.

Como escreveu à rainha um Auto de Justificação com o objetivo de provar sua idoneidade em todos os cargos que ocupara, enfatizou que se comportara "com toda a exatidão, honra, zelo, prontidão, e desinteresse, [...] assim como [...] era obediente às Leis de S. Magestade" e que vivia em [...] toda a honra, e exemplar conducta, dando boa educação a dois filhos menores, que tem do seu legítimo matrimônio, e a toda a sua família, e praticando sempre [...] todas as ações que distinguem e caracterizam os homens de

bem.

Para comprovar a boa conduta narrada nesse documento, reuniu várias certidões colhidas em cada instituição onde exercera os cargos, o que faz supor que não tivera envolvimentos ilícitos durante o período no qual exerceu empregos públicos, como os da Mesa de Inspeção e da Câmara, cuja certidão atestava que exercera aquele emprego "sem nota, e com distinção notória mostrando constantemente toda a atividade e zelo do Real Serviço".

No entanto, o fato de ser um grande negociante não significa que não tivesse seus interesses particulares no concorrido e vantajoso mercado abastecedor de Salvador. Na época, a cidade possuía uma população de cerca de 45 mil habitantes, número frequentemente aumentado pela população flutuante de marinheiros que desembarcavam em seu porto provenientes de vários lugares com os quais a Bahia mantinha comércio, como a Índia, o sul do Brasil, a África e Lisboa. Essa população formava um mercado consumidor de alta demanda e, portanto, com forte potencial lucrativo se o comércio da cidade não fosse controlado pela Câmara, como era até então.

Nas cidades de todo o Brasil da época, o mercado de abastecimento funcionava sob o sistema de monopólios concedidos sob contrato pelas câmaras. No caso da carne fresca, os criadores ou condutores dos animais (marchantes) levavam-nos até o açougue, onde eram fiscalizados e abatidos e onde era efetuado o pagamento do imposto, o chamado subsídio, e do valor estipulado pela Câmara. Em seguida, o produto era colocado para venda pública, também com preço prefixado.

No entanto, esse sistema começava a ser derrubado paulatinamente no final do século por meio de ordens emitidas avulsamente pelas autoridades que atuavam diretamente no Brasil e percebiam, *in loco*, as demandas específicas de cada cidade. No caso de Salvador, o vice-rei D. Rodrigo de Sousa Coutinho informou ao Conselho Ultramarino, em 1798, que já havia solicitado à Câmara a suspensão desse controle com o objetivo de combater a falta do produto.

Qualquer forma de controle e monopólio de venda da carne ou

qualquer outro gênero na cidade de Salvador incomodava muita gente, desde os grandes comerciantes aos criadores e à população. Assim, animados pela atmosfera de liberdade instaurada na América desde o movimento de independência das 13 colônias americanas e das revoluções antiescravistas no Caribe, um grupo de 400 pessoas escreveu um requerimento em fevereiro de 1797 reclamando da falta de carne no mercado da cidade e advogando a defesa da liberdade de [...] comércio das carnes de todos os obstáculos, proibições, taxas, que podem impedir, ou diminuir de alguma forma o rápido progresso de sua circulação [...] que não podem ser senão muito nocivos e prejudiciais tantos aos criadores e marchantes dos mesmos gados, como a subsistência deste povo[41].

É nesse contexto que pode ser entendida a denúncia que Jacinto Dias Damásio fez contra Pedro Francisco de Castro, administrador dos Currais do Conselho, que ocupava o cargo desde 1784, quando estabeleceu a administração da venda da carne. Como o próprio Pedro Francisco reconhecia, esse era um "regime espinhoso", o de venda controlada da carne, por haver necessidade de "desarraigar costumes antigos" e, apesar de ter agradado com sua administração, também "havião de haver malcontentes entre o da gentalha do mesmo curral que de tempos em tempos tem feito aparecer o seu ódio". O que certamente queria dizer que incomodava interesses particulares, visto que o comércio desse produto tão lucrativo passaria a ser controlado.

E, como ele mesmo dizia, esse ódio apareceria em 1797, por meio de Jacinto Dias Damásio, na ocasião procurador da Câmara, que fez denúncias e inclusive várias representações à própria instituição para que ele fosse investigado, o que de fato aconteceu. Embora Jacinto Dias não tenha o seu nome diretamente associado à venda da carne no mercado público, pois esse tipo de comércio varejista comprometeria o seu *status* de "homem de negócios" matriculado na Junta de Commercio de Lisboa, era comum esse tipo de negociante colocar em seu lugar um representante.

A síntese do inquérito movido contra Pedro Francisco foi escrita pelo desembargador ouvidor-geral do crime, Manuel de Magalhães

Pinto de Avelar de Barbedo, em ofício dirigido ao governador da Bahia[42]. Em suas páginas podemos observar que tipos de acusações foram feitas por Jacinto Damásio, seu contexto e o andamento das averiguações e conclusões do ouvidor.

Jacinto Damásio aproveitou-se da receptividade da opinião pública demonstrada pela representação daqueles 400 moradores de Salvador contra os monopólios, em uma época na qual já vigorava a liberdade do comércio de abastecimento de carne na cidade para personalizar uma denúncia.

A corrupção como peça de jogo de poder e disputa de interesses funcionava, portanto, desse modo, ou seja, uma demanda pública era personalizada. Assim, Pedro Francisco foi acusado de praticar monopólio de venda da carne e, sob essa acusação, também foi colocado na condição de empregado público que agia em benefício próprio. Foi, portanto, responsabilizado por promover a falta de gado na cidade e, por conseguinte, a fome da população.

Nas disputas locais pela participação no rentável comércio da carne, Pedro Francisco, por ter prática nesse mercado e certamente manter uma rede de contatos com criadores e condutores de gado locais, tornou-se um concorrente munido de vantagens. Por isso, a acusação de comportamento corrompido no mercado era uma estratégia que poderia beneficiar seus opositores ou os que tinham algum tipo de animosidade em relação a ele.

No entanto, malgrado a personalização do caso, a movimentação da Câmara para averiguar essa denúncia mostra o quanto, mesmo no plano local da administração do Estado português na América, havia mecanismos institucionais de observação e investigação de casos considerados corrompidos. Na ocasião, foram convocadas para depor testemunhas de diferentes posições sociais: antigos procuradores da Câmara, negociantes da cidade, oficiais artífices do curral e do açougue, criadores de gado e marchantes, pois "poderiam ter mais conhecimento dos fatos expressados", uma vez que estavam diretamente envolvidos na rotina do comércio da cidade.

Entre as pelo menos 22 testemunhas, cinco disseram que Pedro

Francisco comprava gados na feira e nos sertões vizinhos a Salvador e os conduzia ao curral, o que não seria um problema, pois o próprio vice-rei já havia decretado liberdade na prática de comércio na cidade. Todas as outras testemunhas negaram essa acusação, e uma delas, inclusive, reforçou que a liberdade no comércio do gado era benéfica, pois, longe de ocasionar a falta de gados, contribuiria para a sua abundância. O próprio desembargador concluiu que "sempre tem sido geralmente livre a todas as pessoas a compra, venda e matança de gados" e até mesmo o preço de venda da carne nos açougues, conforme determinação do rei, o que significava que Pedro Francisco não praticara nenhum crime.

Outras denúncias de uso indevido da função foram feitas por Jacinto Damásio contra Pedro Francisco, como violências praticadas contra "os donos de gados para os expulsar da concorrência no curral, e açougue", como recusar-lhe o talho, ou seja, o corte do gado, prejudicá-los com danos na carne e nos couros, demorar a pagar-lhes pelo produto de seus bois e impedir a condução das carnes para os cortes. Acontece que todas as testemunhas, entre elas criadores e condutores dos animais, os marchantes, disseram serem "falsas e caluniosas" as acusações e apenas as testemunhas n. 3 e 6, uma delas dentre as cinco que disseram que Pedro Francisco praticava comércio de gado nos sertões ao redor da Salvador, afirmaram o contrário, dizendo que haviam ouvido essas queixas de "alguns passadores de gado", mas que o desembargador concluíra que "não expressavam o motivo da queixa, nem pessoa sobre quem recaísse".

A responsabilidade pela falta e carestia da carne na cidade, que Jacinto Damásio atribuía aos monopólios de Pedro Francisco, era explicada pelas testemunhas "segundo o seu pensar", conforme disse o desembargador. Uns atribuíam-na às "secas que destruíam quase todas as fazendas dos certões de Pernambuco, Piaui e Rio de São Francisco"; outros, ao preço módico estabelecido para a venda da carne; outros, ainda, ao aumento do número de engenhos e, por conseguinte, da população; e, por fim, outros, ao desvio do gado para os distritos de Pernambuco. Curiosamente, a opinião

pública não pessoalizava o problema da falta da carne da cidade, pois essa parece ter sido mais uma estratégia do jogo de interesses de Jacinto Damásio. E de fato Pedro Francisco foi considerado inocente, "conhecida [sua] idoneidade", e continuou exercendo o seu emprego.

Por atuar em uma área estratégica e de muitos interesses em jogo, como o do abastecimento da carne na cidade, Pedro Francisco foi alvo de denúncias em outros momentos por pessoas diferentes, especialmente em fases de transição de governo, quando mudavam os chefes políticos e as facções em torno dele. Segundo ele mesmo, com a entrada de um novo governador em 1801, apareceu "outra época de revolução contra ele"[43], mas novamente conseguiu restabelecer sua inocência por um aviso régio de 16 de fevereiro de 1802.

Desse modo, ele concluía que "os inimigos" o espreitavam para "quando acabasse um governo e entrasse outro" "inventivarem" (inventarem) contra ele e "executassem objeto de execração". E, assim, aconteceu o que ele definiu como "golpe próximo" que deram sobre a sua honra depois do falecimento do Conde da Ponte, que o conhecia bem. Nessa ocasião, uniram-se contra ele um dos vereadores da Câmara e o procurador Raimundo José do Vale, e ambos pediram a abertura de uma devassa contra ele. Foi novamente absolvido, e não apareceram mais documentos no Conselho Ultramarino sobre a sua pessoa.

Essa história serve para mostrar como as denúncias de corrupção são circunstanciais e personalizadas de acordo com os interesses e as disputas entre facções. Desde 1642, a Coroa Portuguesa vinha promovendo gradualmente reformas administrativas no seu Império que resultaram em uma maior divisão político-administrativa do território do Brasil, com a segmentação em capitanias e a instalação de vilas, o que levou à ampliação do número de cargos eleitos localmente, como vereador, juiz ordinário e procurador, assim como tantos outros sujeitos à indicação, como o de almotacél. Com a fundação de novas vilas a economia interna também foi fortalecida e esteve mais movimentada. Ambas situações contribuíram para

aumentar a disputa entre as facções políticas. O Estado, por sua vez, também calibrava os seus mecanismos de observação e controle, o que nos leva a entender por que era tão volumosa a documentação do Conselho Ultramarino.

A prática de ações consideradas corrompidas nas instâncias administrativas, contudo, tinha também o seu lado concreto, pois, embora o caso de Pedro Francisco tenha todos os ingredientes para ser considerado um blefe, o de Francisco Gomes de Sousa – nobilitado como Cavaleiro Fidalgo da Real Casa de Sua Majestade, contador e escrivão interino também da Junta da Real Fazenda e amigo de Jacinto Damásio, pois testemunhou em favor de sua honra no seu Auto de Justificação – foi uma denúncia real que não conseguiu livrá-lo das malhas da justiça.

Cinco anos depois da absolvição de Pedro Francisco, Francisco Gomes requeria ao rei uma graça: a de livrar-se das culpas que lhe foram imputadas por devassas, ou seja, por investigação movida contra ele pelo chanceler de Salvador e que comprovara que ele havia desviado "dinheiros dos Reaes Cofres".

Com esse requerimento, Francisco Gomes reconhecia a sua culpa, segundo ele, "por força de exames e averiguações que ele fez a falsa de 18 contos e tantos mil réis dos Reaes Cofres", e dispunha-se a pagar fiança pelo crime que cometera[44].

Considerações finais OS SÉCULOS XVI, XVII E XVIII, que na história denominamos época moderna, possuem um amplo acervo de denúncias de comportamento político que ultrapassavam os limites do que era concebido como lícito. Não podemos, contudo, comparar esses comportamentos com os dos dias de hoje, nem mesmo considerar que as raízes da corrupção do Brasil ou de qualquer outro país estão nesse seu passado.

Alguns mitos pesam sobre a história do Brasil e levam à falsa conclusão de que o país possui uma cultura corrupta herdada da sua colonização ibérica, da confusão que se fazia entre público e privado e da inexistência de um Estado munido de sistemas preventivos, de investigação e punição da corrupção, que teria alimentado uma cultura da impunidade. Afirmar que o Brasil é caracterizado por uma cultura política corrupta e de impunidade como herança histórica é uma forma de discurso fatalista, o que significa que nada poderia ou pode ser feito.

Analisando a estrutura administrativa e o desenho do Estado à época da colonização, vê-se que havia muitos mecanismos de vigilância e investigação. Nenhuma denúncia escapava do crivo indagador do Conselho Ultramarino, órgão central da administração das terras ultramarinas de Portugal, situado em Lisboa. De governadores a administradores dos mercados públicos das vilas e cidades, todos eram submetidos a processos de residência ou devassa quando denunciados.

Ocorre que muitas das denúncias tornaram-se peça de um jogo de poder e interesses em circunstâncias históricas específicas, e o que era chamado de *mau governo* em alguns momentos serviu para rotular grupos ou pessoas eleitas como concorrentes. Como toda época sempre possui uma concepção de comportamento lícito ou ilícito em relação aos que ocupam cargos administrativos, aqueles interessados em construir uma denúncia de *mau governo* tiravam partido dessa concepção e a personalizavam, como fez Jacinto Dias Damásio.

A absolvição do administrador do açougue em todos os momentos em que foi alvo dessas denúncias indica que ele de fato não usou a função que ocupava em benefício próprio, não praticou o monopólio da venda da carne, ao contrário do que ocorreu com o seu amigo, que admitiu sua culpa no desvio dos recursos régios, como então eram chamadas as receitas do Estado. Somente os desdobramentos desses dois casos comprovam que o Estado possuía ferramentas institucionais para observar comportamentos concebidos como ilícitos. Nesse caso, a própria Câmara, de onde saiu a denúncia dirigida ao Conselho Ultramarino, ordenou a

realização do inquérito e a devassa, que executou a investigação.

No entanto, existe um lado das denúncias de prática de *mau governo* que deve ser considerado em sua avaliação e que diz respeito ao contexto da sua produção. Na história, esse contexto tem revelado que muitas acusações, denúncias ou delações ganharam força de publicidade em circunstâncias de disputa de interesses e levaram à criminalização de grupos e pessoas, algo que, em vez de continuar a tradição de combate ao *mau governo* dos Estados modernos e das populações, pois as 400 pessoas que assinaram a representação condenando os monopólios não a nomearam, apenas reforça discursos e práticas de intolerância e perseguição político-ideológica.

SOBRE A AUTORA

DENISE A. S. DE MOURA

Professora de História do Brasil Colônia na Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (Unesp), realizou estágio de pós-doutorado na Universidade Nova de Lisboa e na Johns Hopkins University. É autora de vários artigos em revistas acadêmicas nacionais sobre governo e administração no Brasil Colônia no século XVIII.

3 O fim do tráfico negreiro e o maior crime da terra Fernando Luís Schüler

VINÍCIUS BRAGANÇA MÜLLER

CONSTA QUE O ÚLTIMO CARREGAMENTO de escravos negros para o Brasil chegou à costa do Espírito Santo, a bordo da escuna *Mary E. Smith*, vinda de Boston, em janeiro de 1856, cinco anos e cinco meses após a aprovação da Lei Eusébio de Queirós, que autorizou a apreensão de embarcações associadas ao tráfico, agora tratado como pirataria. O desembarque foi desastroso. O vapor *Olinda*, da Marinha brasileira, apreendeu a embarcação americana e a escoltou até Salvador. Havia epidemia a bordo, e cerca de 170 cativos haviam morrido, além do capitão do navio. Era grande o medo do contágio na capital baiana.

A captura do *Mary E. Smith* marca o fim de um imenso ciclo comercial macabro que, no conjunto, fez aportar no Brasil perto de seis milhões de africanos escravizados, ao longo de mais de três séculos de tráfico negreiro. A escravidão negra na América foi, em sua totalidade, um genocídio e uma imensa tragédia humana.

A partir de novembro de 1831, quando o parlamento brasileiro aprovou a Lei Feijó, banindo o tráfico, entraram no país mais de 700 mil cativos africanos. Ainda após a Lei Eusébio de Queirós, em 1951, ingressaram, clandestinamente, cerca de 38 mil negros na costa brasileira. Esse é o tamanho da ilegalidade praticada ao tempo da regência e da primeira fase do Segundo Império. É o que chamamos, aqui, não sem um tom provocativo, de o maior crime da terra. Ele não teria sido perpetrado sem o conluio de delegados, autoridades do Império e das províncias, senhores de engenho e negociantes, além do apoio velado de boa parcela da sociedade brasileira. Entre as décadas de 1820 e 1840, observa o historiador Carlos Eduardo Moreira de Araújo, mais de 20 representações oriundas de câmaras municipais pediram a permanência do tráfico, em regra sob o argumento da necessidade econômica.

A ilegalidade sempre esteve associada ao tráfico. O historiador gaúcho Moacyr Flores relata, em seu interessante livro *Contrabando de escravos*, a série de denúncias de corrupção publicada pelo jornal *O Noticiador*, da cidade de Rio Grande, contra juízes e chefes de polícia na primeira metade da década de 1830. Juízes falsificavam documentos de africanos negros vindos desde Salvador.

> Os escravos não tinham documentação. Passaportes e seguros de vida eram falsificados nas alfândegas. Os escravos eram transformados em baianos. Um juiz chegou a receber uma negrinha em troca de documentação falsa.

A corrupção foi, em especial a partir da Lei Feijó, a doença cotidiana que alimentou o tráfico no Brasil.

É possível dizer que, de fato, o tráfico termina, ainda que não de imediato, não apenas com a Lei Eusébio de Queirós, mas com a atuação decidida e enérgica do próprio Queirós, então ministro da Justiça, na repressão aos traficantes e compradores brasileiros. Queirós havia sido chefe da polícia do Rio de Janeiro e conhecia a engrenagem do tráfico, seus principais operadores e locais de desembarque.

Exemplo de sua atuação foi a intervenção abrupta do Império nos negócios do comerciante de escravos José Gonçalves da Silva, em Cabo Frio, em janeiro de 1851. A intervenção foi determinada por Queirós e realizada pouco mais de uma semana após a nota divulgada pelo então ministro inglês para o Brasil, James Hudson, cobrando efetividade do Império no cumprimento da Lei de 1850. Hudson sugeria que mais de cinco mil africanos haviam chegado ao nosso litoral nos últimos meses de 1850, ao tempo da aprovação da Lei, e isso tornava a situação brasileira insustentável.

Trazendo em mãos uma portaria de Queirós, o chefe de polícia da província, a bordo do vapor *D. Affonso*, foi até Cabo Frio com 60 marinheiros e 60 policiais, e simplesmente pôs abaixo os negócios de Gonçalves. O traficante teve confiscados seus bens arrolados no tráfico, incluindo armazém, barracão, instalações e escravos. O

curioso, visto à luz de hoje, foi a campanha pública movida por Gonçalves, que se dizia injustiçado e fez publicar uma série de "libelos ao público", reivindicando sua inocência e movendo ações de reparação. De fato, à época, havia espaço para uma ampla retórica favorável à preservação do tráfico, cujo fim se deu, essencialmente, a partir da atuação enérgica do Estado e sob a pressão inglesa.

A mesma ação enérgica da Marinha brasileira se deu no final de outubro de 1851, no litoral da Bahia, quando a goeleta *Relâmpago*, com 500 africanos a bordo, foi perseguida pelo navio de guerra *Itapagipe* e acabou encalhando na região de Pontinha, local próximo ao engenho do antigo líder da Sabinada, Hygino Gomes, para onde os cativos muito provavelmente seriam levados. Consta que apenas 285 escravos sobreviveram à operação.

Durante o período entre a instalação da Corte Portuguesa no Rio de Janeiro, em 1808, e a promulgação da Lei Eusébio de Queirós, em 1850, avanços e retrocessos em relação ao tráfico de escravos africanos para o Brasil foram vistos e amplamente debatidos em ao menos três dimensões: no relacionamento entre Portugal, Brasil e Grã-Bretanha; na relação entre poderes (entre Poder Executivo e Legislativo, assim como os governos central, provinciais e municipais); e na sobreposição de interesses que respondiam a duas temporalidades diferentes, ou seja, a um projeto de modernização, que, em médio prazo, se relacionava ao fim do tráfico de cativos e da própria escravidão, e à debacle econômica e social de curto prazo que a abolição do tráfico negreiro promoveria.

A transferência da Corte Portuguesa ao Rio de Janeiro, em 1808, decorreu da invasão francesa em território lusitano em meio aos conflitos das Guerras Napoleônicas. Entre os conflitos, aquele que opunha França e Grã-Bretanha acabou por colocar Portugal em posição de destaque na guerra. A então secular relação entre Portugal e Grã-Bretanha tornava a economia lusitana muito apegada aos interesses britânicos, transferindo a Portugal parte do ônus da rivalidade entre França e Inglaterra. Ao se manter na órbita britânica, mesmo após a decretação do Bloqueio Continental pela França e seu imperador Napoleão Bonaparte, em 1806, Portugal

aprofundava sua vinculação aos ingleses em uma relação de proteção e segurança; mais ampla, portanto, do que a anterior: a relação econômica. Além disso, foi viabilizada pela interferência militar a proteção britânica aos portugueses.

As transformações ocorridas na economia e nas relações internacionais portuguesas entre 1808 e 1821, período no qual a sede do Império luso foi o Rio de Janeiro, envolveram a abertura dos portos às nações amigas, em 1808, e os tratados de 1810 entre Portugal e Grã-Bretanha, que estabeleciam, entre outros itens, a adoção de tarifas de importação preferenciais às mercadorias britânicas em todo o Império Português. Foi nesse período também que, ao fim das Guerras Napoleônicas, o Congresso de Viena, em 1815, adotou o Princípio da Legitimidade e da Restauração como norteador da reconstrução europeia. No mesmo ano, o Brasil foi elevado à condição de Reino Unido a Portugal, deixando oficialmente sua condição colonial. Esse aparente conflito entre a possibilidade de restauração – o que incluía a oportunidade de restauração do controle econômico português sobre o Brasil, rompido em 1808 – e a nova condição do Brasil – sem as amarras econômicas coloniais e já um Reino Unido – tornou-se insustentável entre 1820 e 1822. A Revolução Liberal do Porto, em 1820, a convocação de uma Assembleia Constituinte e a efetiva escrita da constituição em Lisboa, a volta do regente D. João a Portugal em 1821 para ser coroado como Rei e, principalmente, as tentativas de retomada do monopólio lusitano sobre a economia brasileira precipitaram a ruptura entre o Brasil e sua antiga metrópole em 1822.

A independência brasileira manteve o debate sobre a presença e os interesses britânicos, fossem os interesses comerciais, consolidados em 1810, fossem aqueles relativos aos acordos estabelecidos entre Grã-Bretanha e Portugal no que diz respeito ao tráfico de escravos. Esses acordos estiveram em pauta nos debates acerca do reconhecimento da independência brasileira pelos britânicos nos anos que se seguiram a 1822.

Entre a chegada da Corte Portuguesa ao Rio de Janeiro, em 1808, e a independência do Brasil, em 1822, alguns acordos foram

estabelecidos entre Portugal e Grã-Bretanha. Um deles versava sobre a proibição do tráfico de escravos a partir de portos africanos ao norte do equador, assim como sobre a abolição do tráfico português em regiões que não pertenciam ao Império lusitano. A pressão britânica sobre o tráfico de escravos se expandia a outros países participantes dessa atividade, como a França, a Holanda – então inimigas dos britânicos –, a Suécia e a Espanha.

Em Viena, em 1815, as três potências da Santa Aliança (Áustria, Rússia e Prússia), com poucos interesses coloniais, se comprometeram a apoiar as medidas contrárias ao tráfico de escravos. A pressão britânica, fundamentalmente diplomática, contra o tráfico de escravos africanos resultou na aceitação parcial, pelos países envolvidos, de algumas restrições ao comércio de cativos. As restrições envolviam a quebra de soberania dos países em caso de captura de navios negreiros pela Marinha britânica e a possibilidade de captura de navios negreiros sem escravos, mas com ferramentas e mantimentos que caracterizavam o transporte de escravos.

As negociações que envolviam a pressão britânica e a resistência portuguesa resultaram na definição de que Portugal poderia continuar a traficar escravos africanos desde que apenas em regiões de seu domínio imperial (inclusive o Brasil) e a partir de regiões africanas sob seu domínio que estivessem ao sul do equador. Essa conclusão, já presente em um tratado assinado entre os dois países em fevereiro de 1810, manteve-se nos tratados de 1815 e na Convenção Adicional de 1817. Em contrapartida, Portugal se comprometia a acabar com o tráfico nos anos subsequentes.

A esse respeito, a posição portuguesa era vaga e não estabelecia nenhum prazo específico. Em casos diferentes dos previstos pelos tratados, a Marinha britânica poderia capturar os navios negreiros e levá-los a julgamento perante duas comissões mistas sediadas em território britânico na África (posteriormente, em 1820, decidiu-se que ficariam em Serra Leoa) e no Brasil. Essas comissões seriam responsáveis pela confirmação ou não de que se tratava de navio negreiro voltado ao comércio ilícito. Em caso positivo, a decisão seria o confisco, a devolução e a libertação dos escravos. Se

negativo, os escravos seriam devolvidos aos proprietários. Não se tratava, portanto, de julgamento e punição do proprietário ou do comandante do navio, os quais seriam julgados e punidos por legislações de seus próprios países. Portugal comprometeu-se, sem muita convicção, a criar legislação específica para tanto.

Vale notar que a posição britânica contrária ao tráfico de escravos – e, mesmo que mais tímida, contrária também à escravidão – assumia facetas variadas. Por um lado, havia um cuidado por parte do governo britânico em conseguir acordos junto aos países. Esse cuidado justificava-se tanto pelas discussões acerca da soberania dos países e de seus navios quanto pelos debates acerca do direito de propriedade. Por outro lado, a pressão britânica era cada vez maior, notadamente no campo diplomático. O resultado é que, mesmo trazendo avanços ao tema e ao compromisso dos outros países de assumirem posicionamento contrário ao tráfico de escravos, as negociações muitas vezes deixavam brechas para que os países resistissem às investidas britânicas. Essas resistências vinculavam-se à desconfiança de que as motivações britânicas, mesmo que alegadamente respeitassem questões de ordem moral e humanitária, respondiam, na verdade, a interesses econômicos.

A ambivalência em relação à abolição do tráfico foi a tônica da posição brasileira após a independência de 1822. Por um lado, a monarquia mostrava-se ansiosa pelo reconhecimento da independência por parte dos britânicos; por outro, não tinha, a princípio, nenhum acordo que indicasse a sua disposição em proibir o tráfico. Os acordos anteriores haviam sido estabelecidos entre os governos de Portugal e da Grã-Bretanha. E, ainda mais relevante, o acordo assinado por Portugal previa que o tráfico seria permitido a partir dos domínios lusitanos ao sul e proibido a partir dos domínios ao norte do equador. Se esse era um elemento que mantinha, mas parcialmente limitava o tráfico, a independência do Brasil tirava do novo país americano qualquer compromisso com os tratados anteriores. Aos britânicos, restava a delicada tentativa de uma negociação triangular com Brasil e Portugal, a fim de garantir que o Brasil respeitaria os itens dos tratados anteriores entre Grã-Bretanha e Portugal no que dizia respeito aos direitos de preferência

alfandegária quanto aos limites do tráfico de escravos.

Assim que foi oficializado como monarca e imperador do Brasil, D. Pedro e seu principal conselheiro político, José Bonifácio, mostravam-se amplamente favoráveis às medidas que coibiam o tráfico de escravos. Amparados pelas justificativas de ordem moral, não era incomum que ambos declarassem publicamente opiniões negativas acerca do tráfico e da escravidão. Movimentos do governo brasileiro indicavam essa posição. Um deles refere-se às negociações abertas entre um representante do governo brasileiro e o governo britânico. Felisberto Caldeira Brant Pontes, general brasileiro e futuro Marquês de Barbacena, por várias vezes esteve com George Canning, que se tornara secretário de Negócios Estrangeiros do governo britânico na época da independência do Brasil. Nesses encontros, Brant, mesmo deixando claro que não representava oficialmente o governo de D. Pedro, usava de sua proximidade tanto com o imperador quanto com José Bonifácio para indicar aos britânicos a suposta convicção de ambos sobre os males do tráfico e da escravidão, assim como indicar possíveis itens para um acordo entre os dois países. Entre esses itens, várias vezes repetidos nos encontros entre Canning e Brant, estavam a possibilidade de manutenção dos termos relativos ao comércio dos tratados anteriores assinados entre Portugal e Grã-Bretanha e a abolição do tráfico de escravos pelo Brasil em um prazo a ser negociado. Em troca, o Brasil esperava o pronto reconhecimento britânico acerca da independência. Em alguns momentos, Canning manifestou que tais medidas por parte do Brasil também facilitariam a aceitação do açúcar brasileiro no mercado inglês.

Aparentemente, esses itens resolveriam alguns dos problemas mais graves em pauta: a Grã-Bretanha entendia que a independência do Brasil liberaria o novo país de qualquer compromisso relativo à abolição do tráfico assumido anteriormente por Portugal e que essa situação tornaria a negociação com o Brasil mais lenta e difícil do que aquela feita por longos 15 anos com Portugal. Além disso, mesmo que a Grã-Bretanha usasse o reconhecimento da independência brasileira como moeda de troca, a vantagem britânica era limitada pelo tempo. O reconhecimento da

independência brasileira ocorreria de qualquer forma, pois era uma questão de tempo e não de princípio. Assim, a disposição brasileira, manifestada extraoficialmente por Brant, de não apenas aceitar a incorporação de itens relativos ao comércio entre Brasil e Grã-Bretanha, que haviam sido decididos por Portugal, mas também de avançar nas questões relativas à possível abolição do tráfico resolveu, segundo os britânicos, os maiores entraves que identificavam à época.

O governo brasileiro, por sua vez, entendia que o apoio da Inglaterra daria a abertura necessária ao país nas relações internacionais, assim como ajudaria a preservar sua integridade regional e dirimir as resistências à independência ou ao governo de Pedro. Poderia, ao mesmo tempo, transferir aos britânicos parte do ônus de negociação da independência brasileira junto a Portugal e, internamente, dar ao imperador a possibilidade de assumir certa autonomia diante das posições da potência europeia. Em outros termos, era politicamente relevante que o imperador brasileiro não tivesse sua imagem relacionada a qualquer tipo de subserviência aos interesses britânicos. Ao contrário, era importante que conseguisse aparentar autonomia e legitimidade.

Por isso, a Assembleia Constituinte de 1823 incluiu dispositivos que confirmavam a disposição brasileira de pôr cabo ao tráfico de escravos. Apoiados pelo imperador e por José Bonifácio, esses itens, contudo, apresentavam algumas ressalvas que sinalizaram aos britânicos as dificuldades que teriam na negociação com o Brasil dos temas referentes à escravidão. As propostas mais radicais quanto à abolição da escravidão foram rechaçadas pela Assembleia, não obstante a aprovação da inclusão de um item que previa a abolição do tráfico de escravos em um período de quatro anos. Tal item, assim como a própria Constituição de 1823, nunca foi aprovado. A Assembleia foi dissolvida pelo imperador e, no ano seguinte, em 1824, uma nova Constituição foi outorgada. Nela, desaparecera a questão da escravidão e do tráfico, o que, no entendimento dos britânicos, fazia com que a questão voltasse à situação inicial.

A partir da outorga da Constituição em 1824, a questão da

abolição do tráfico de escravos passou a ser tratada, exclusivamente, como um item a ser negociado em tratados internacionais junto aos britânicos. A posição brasileira, diante de um parcial descrédito dos britânicos, foi a de apoio ao término do tráfico, mas com um prazo para que tal medida entrasse em vigência. Em 1826, foi assinado um tratado junto à Grã-Bretanha que previa o fim do tráfico de escravos em um período de quatro anos. No ano seguinte, em 1827, o país europeu ratificou o tratado, definindo oficialmente o ano de 1830 como o limite à continuidade do tráfico de escravos africanos para o Brasil. Durante esse período, as dificuldades em garantir o cumprimento do tratado manifestaram-se em diversas ocasiões. Em relação ao prazo, especificamente, e em relação à continuidade do governo imperial de Pedro, de um modo geral. Quanto ao primeiro item, a procrastinação foi a tônica. José Clemente Pereira, deputado brasileiro no Congresso Nacional, chegou a defender, em 1826, que o prazo final deveria ser apenas em 1840. Não obstante o artigo 1º do tratado afirmar que, a partir de 1830, qualquer brasileiro estaria proibido de exercer tráfico de escravos, as resistências ao tratado e aos prazos estabelecidos revelavam a indisposição de parte significativa da sociedade brasileira em aceitar e cumprir a determinação.

A disposição inicial do imperador de pôr fim ao tráfico de escravos refluiu diante da resistência. Mesmo entre os defensores da abolição do tráfico, pesava a visão de que, no curto prazo, a economia nacional não sustentaria uma mudança tão abrupta. Os argumentos oscilavam entre aqueles que apontavam para a inviabilidade da agricultura, com o término do tráfico, aqueles que mostravam a mesma dúvida em relação à navegação e ao comércio e aqueles que preferiam destacar a situação precária das finanças públicas, em boa medida dependente dos impostos que recaíam sobre o tráfico.

Havia ainda um elemento retórico. Acreditava-se que os reais motivos britânicos para pressionar o Brasil pelo fim do tráfico residiam mais na tentativa de criar complicações à agricultura nacional do que a alguma vaga questão filosófica ou ética. A negociação entre o Império e a Grã-Bretanha indicava, ao mesmo

tempo, uma decisão que, não obstante ter sido tomada pelo poder Imperial e, portanto, sem interferência ou participação do Legislativo, deveria ser – assim como foi – aceita pela Câmara dos Deputados. Em 1830, em sua fala anual, D. Pedro confirmou o tratado com a Grã-Bretanha que proibia o tráfico de escravos africanos para o Brasil, transformando a atividade em pirataria.

Nos meses que antecedem a abdicação de Pedro I, em 7 de abril de 1831, pouco menos de um ano após a fala do imperador confirmando o tratado com a Grã-Bretanha, as disputas políticas, assim como os motivos que incentivavam parte da elite política brasileira em sua pressão contrária à permanência do monarca, eram tão amplos e variados que a rusga aberta entre o Império e a Câmara dos Deputados pelo Tratado de 1826 pareceu menos relevante naquele momento. Contudo, entre as tantas motivações que embalavam os críticos ao reinado de D. Pedro, o Tratado de 1826 aparecia como um dos mais graves: ele teria sido um preço alto demais pago pelo Brasil pelo reconhecimento britânico da independência. Além disso, diria mais dos interesses de D. Pedro e de sua posição como membro de uma dinastia portuguesa do que dos interesses brasileiros. E, por fim, um excessivo centralismo nas mãos do imperador, que teria acordado junto à Grã-Bretanha um tratado sobre tema tão fundamental à economia e à sociedade brasileira sem consulta e anuência da Câmara dos Deputados.

A abdicação de Pedro, em abril de 1831, causou certo otimismo em parcelas da elite política nacional. A saída do imperador possibilitava a formação de um governo legitimamente brasileiro, segundo entendimento da época. Contudo, pelo fato de o novo imperador ter naquele momento apenas cinco anos de idade, deixava indefinida a reorganização política e administrativa do país. A organização, sob a previsão da lei, de um governo regencial trino – em suas versões provisória e permanente – não resultou em estabilidade na disputa política entre os grupos que surgiram em adaptação ao contexto gerado pela abdicação do imperador e mesmo ao longo do período regencial. Dessa forma, o tema referente ao Tratado de 1826 e seu conteúdo continuaram a pautar o debate na Câmara dos Deputados. E as posições tampouco se

alteraram.

De forma geral, o debate permaneceu entre aqueles que viam o fim do tráfico como algo desejável, mas pouco plausível em prazos mais curtos, e aqueles que manifestavam a intenção de confirmar os termos do Tratado de 1826 por meio de uma lei. O projeto da lei foi apresentado por Felisberto Brant, Marquês de Barbacena, responsável pelas primeiras negociações sobre o tema com os britânicos logo após a independência. No projeto, transformado em lei no dia 7 de novembro de 1831, sob a forte defesa do então ministro da Justiça, padre Diogo Antônio Feijó, previa-se que todos os escravos que entrassem no país a partir da data da lei seriam considerados livres. Além disso, previa a prisão, castigos físicos e multa a todos os envolvidos no tráfico, como os próprios traficantes, os proprietários e os responsáveis pelos navios.

A aprovação da Lei de 1831 refletiu ao menos em três aspectos diferentes. Um deles era o inegável avanço na Câmara e no governo regencial dos membros mais liberais e de suas ideias. Entre eles, havia uma forte tendência em confirmar o Tratado de 1826 e reforçar o compromisso brasileiro, por meio de uma lei, com a abolição do tráfico de escravos. O segundo aspecto era um aparente desejo de demonstrar a autonomia brasileira em detrimento de uma suposta hegemonia britânica, ou seja, sinalizar à sociedade brasileira que, mesmo seguindo os termos do Tratado de 1826, a Lei de 1831 revelava a vontade, a autonomia e a soberania brasileira em aprová-la nesses termos. E, por fim, havia certa tendência em aceitar como suficiente o número de escravos já instalados no Brasil, tornando inevitável a abolição do tráfico.

Sobre isso, os dados sobre o desembarque de escravos no Brasil entre 1827 (ano da ratificação do Tratado de 1826 pelos britânicos) e 1831 (data de promulgação da lei) mostram um aumento significativo, apontando para um estoque de cativos feito durante esse período. Entre 1822 e 1827, chegaram ao Rio de Janeiro, em média, 60 navios negreiros e 25 mil escravos anualmente. Em 1828, chegaram mais de 110 navios e 45 mil escravos. Nos dois anos seguintes, esses números foram semelhantes. Dessa forma, havia, ao menos parcialmente, alguma tranquilidade sobre a oferta de mão

de obra para os anos imediatamente posteriores e, portanto, suficiente para a aplicação da Lei de 1831.

Os eventos que se sucederam durante o Período Regencial (1831-1840) promoveram uma reversão na tendência inicial de confirmação dos tratados favoráveis à abolição do tráfico de escravos. Entre 1835 e 1837, o país foi governado por uma regência una exercida pelo liberal padre Feijó. A combinação entre a eleição do padre paulista para a regência, a ampliação da autonomia das províncias e das lideranças locais, o aumento e a radicalização de movimentos republicanos e separatistas e a retomada da tendência de crescimento das exportações primárias brasileiras, principalmente pelo avanço do café, promoveu uma mudança de rumos políticos.

A queda de Feijó, em 1837, e a ascensão do conservador Pedro de Araújo Lima, futuro Marquês de Olinda, inaugurou o "regresso conservador", de tendência centralizadora. Os últimos anos da Regência (1837-1840) foram caracterizados pelas revisões empreendidas pelos conservadores acerca da descentralização promovida pelos liberais, assim como pela mudança da tendência em aprofundar as medidas relacionadas à abolição do tráfico.

O arranjo político que caracterizou o período regencial não foi capaz de garantir a aplicação dos itens do Tratado de 1826 e da Lei de 1831. E sua fase liberal, ao promover a descentralização, deixou sob a responsabilidade das lideranças locais a aplicação e a fiscalização da lei. Essas elites mostravam-se contrárias aos itens da lei ou, ao menos, à execução em prazos mais curtos da abolição do tráfico de escravos. Já na fase conservadora, a aplicação e a fiscalização da Lei de 1831 não só passaram ao segundo plano em favor do enfrentamento aos movimentos que ameaçavam a unidade territorial do país como o próprio governo central assumiu a tendência de identificar na necessidade de braços para a agricultura o motivo para o adiamento da abolição do tráfico de escravos na prática.

O fato é que o ritmo do tráfico, a partir da entrada da Lei em vigor, aumentou, em vez de diminuir. O triênio 1837-1839 foi particularmente intenso, com uma entrada média superior a 50 mil

africanos ao ano no país, contra uma média inferior a dez mil cativos nos quatro primeiros anos de vigência da Lei. O governo britânico apontava uma entrada de cativos africanos ainda maior em território brasileiro. Em um discurso no senado, em 1837, o Marquês de Barbacena observou que [...] a queda nas importações de cativos nos dois primeiros anos posteriores à proibição legal só ocorreu porque ainda não haviam sido descobertos os meios de burlar a investigação nos portos de chegada e partida; também não haviam sido estabelecidos os vários depósitos para recepção dos escravos e ensino do português[45].

O que parece ter acontecido, efetivamente, foi um tipo perverso de aprendizado. O tecido social brasileiro simplesmente ajustou-se à nova legislação. Se os negros africanos desembarcados no Brasil, a partir do final de 1931, seriam considerados livres, o desafio da burla era legalizar desembarques clandestinos, o que só podia ser feito com uma extensa rede de corrupção.

De modo geral, é essa a visão da historiadora Beatriz Mamigonian, da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), autora do excelente livro *Africanos livres: a abolição do tráfico de escravos no Brasil*[46]. Seu ponto é desafiar a tese de que a Lei de 1831 teria sido feita simplesmente para “inglês ver”. Os ingleses não seriam, assim, tão facilmente ludibriados. Havia, de fato, setores dispostos a dar cabo ao tráfico, no parlamento brasileiro, e houve esforços no sentido de tornar a repressão efetiva nos primeiros anos após a aprovação da Lei. O ponto é que isso estava longe de representar um consenso na sociedade e no sistema legal. A historiadora observa: O sistema de conivência com o tráfico e com a escravização ilegal dessas pessoas envolveu muita gente: de funcionários de alfândega, delegados, juízes e padres a ministros e conselheiros de Estado. Como a lei declarava livres os africanos que fossem importados depois daquela data e ainda prometia penalizar os traficantes e os detentores dos escravos ilegais, foi necessário forjar provas de propriedade e construir todo um discurso de que a lei não podia ser aplicada em nome do bem público. Era tanta gente que devia ser criminalizada que todos se protegiam[47].

Dessa forma, a Lei de 1831, entendida por muitos como a aceitação pelo Brasil das imposições britânicas, pouco resultou, na prática, na restrição ao tráfico de escravos. Contribuíram para a derrota da Lei as agitações que ameaçavam a unidade do Império e a pouca disposição das lideranças regionais em fazer valer uma lei que, segundo eles, dificultava a agricultura brasileira em recuperação ao longo da década de 1830 e, portanto, havia a sobreposição de interesses mais imediatos àqueles de prazos mais alongados.

O fato é que o Brasil permaneceu, nas duas décadas que se seguiram à aprovação da Lei Feijó, em desacordo com o crescente consenso internacional em torno do fim do tráfico. Trata-se de um tipo de "linha de falha" entre o contexto e as condições materiais e sociais brasileiras e a tendência global de então, representada pela posição britânica, raiz do conflito que resultou na vergonhosa procrastinação brasileira relativamente ao tráfico.

A sorte desses acontecimentos mudaria ao longo da década de 1840, já sob o governo do imperador D. Pedro II. O fato fundamental que determinou o fim do tráfico veio, novamente, de fora do Brasil. Em agosto de 1845, o parlamento inglês aprovou o *Slave Trade Supression Act*, conhecido como Bill Aberdeen, em homenagem a seu proponente, o futuro primeiro-ministro inglês Conde Aberdeen.

A lei concedia à Marinha britânica o direito de aprisionar qualquer embarcação brasileira envolvida com o tráfico, inclusive em águas brasileiras. A partir daquele momento, o foco do Império brasileiro passou a ser muito mais a preservação da legalidade do enorme estoque de escravos trazidos ilegalmente ao país a partir da Lei de 1831 do que a insistência na estratégia de contemporização com a continuidade do tráfico.

Nos anos finais da década de 1840, a situação brasileira no plano externo era insustentável. Não é ninguém menos do que William Gladstone, futuro primeiro-ministro inglês, que dá o tom ao mesmo tempo da vergonha e do risco que pairavam sobre a elite escravocrata brasileira: Temos um tratado com o Brasil. Tratado que este país dia a dia quebra, há vinte anos [...] Nós temos o direito mais cabal de exigir a sua execução; e se temos o direito de exigila,

não é menos direito obtê-la, em caso de recusa à ponta da espada. É nosso jus perfeito dirigirmo-nos ao Brasil, reclamar que emancipe todos os escravos introduzidos desde 1830 e, se não o fizer, abrir-lhe guerra até o extermínio.[48]

As palavras de Gladstone tinham um sentido bastante preciso, ao contrário das bravatas nacionalistas que se ouviam no parlamento brasileiro. A Inglaterra efetivamente reforçou sua ação repressora. O projeto *Slave Voyages* observa que a Coroa Britânica, ao longo dos anos 1840, despendeu cerca de 10% de seu investimento naval na repressão ao tráfico. Perto de 400 embarcações brasileiras ou associadas ao tráfico dirigido ao país foram apreendidas pelos ingleses nos cinco anos que seguiram à decretação da Bill Aberdeen. O tráfico não terminou efetivamente em função do declínio de sua rentabilidade ou interesse econômico, mas devido à repressão externa e, após 1950, à ação firme do Estado brasileiro.

A aprovação da Lei Eusébio de Queirós, em 1850, que efetivamente colocou fim ao tráfico de escravos africanos ao Brasil, pode ser entendida como uma espécie de rendição aos fatos. O Império buscava tomar para si uma questão que seria, de algum modo, resolvida na década que se iniciava. A Lei de 1850 ratificava o texto de 1831, estipulando que o tráfico passaria a ser equiparado à pirataria e deixando os traficantes sujeitos à auditoria da Marinha brasileira. Também eram sujeitos a penas de prisão e ao pagamento das despesas de translado dos africanos de volta à África.

O Império, portanto, foi efetivo. Em poucos anos, o tráfico africano estava extinto em território brasileiro. Os anos seguintes veriam florescer o tráfico interprovincial, que duraria até a década de 1880, às vésperas da abolição da escravatura. Ganharia expressão igualmente uma nova história, dessa vez feita de liberdade.

Da história triste da procrastinação brasileira no processo de extinção do tráfico, restam muitas lições e algumas feridas ainda não propriamente fechadas. Uma delas diz respeito à história dos africanos livres – resgatada em grande estilo pelo já citado livro de Beatriz Mamigonian –, que foram os cativos emancipados pelo Estado no processo de repressão ao tráfico. Seu estatuto vem de

1818, ainda sob o domínio português, quando se estabeleceu, pela primeira vez, o sistema de tutela do Estado sobre negros que aportavam ilegalmente no Brasil. A eles caberia cumprir um período de 14 anos sob a guarda do Estado, com vistas à sua proteção e educação para a liberdade plena. Há, então, uma história de eufemismos e duplos sentidos.

Os africanos livres eram cedidos a concessionários, instituições ligadas ao Estado ou a particulares, em troca de uma pequena remuneração à Coroa, e trabalhavam como serviçais, obreiros ou em outra profissão braçal qualquer, inclusive na lavoura, podendo ser alugados ou emprestados. Não raro eram alocados para obras públicas, feitas diretamente pelo governo ou sob concessão. Consta que o Duque de Caxias recebeu a guarda de 22 desses africanos. Para sua identificação, recebiam um pingente que, não raro, se perdia na dureza dos dias, dificultando ainda mais a sua distinção como um não cativo.

A sua liberdade, por certo, era um mal-entendido. No Rio de Janeiro, cerca de 44% dos africanos morreram antes de obter sua emancipação. Outra parte empreendeu longo caminho jurídico, com o apoio precário de advogados simpáticos à sua causa, para enfim obter a “liberdade plena”.

O tema dos africanos livres traz algumas marcas cruciais da formação brasileira. De um lado, o paternalismo do Estado. A ideia da tutela, de “aprendizado para a liberdade”, perfeitamente natural no universo hierárquico e escravista do Brasil no século XIX. De outro, o vezo patrimonialista, a ideia do africano livre como um tipo de recurso a ser distribuído como prêmio ou favor a particulares “de reconhecida probidade e inteireza”[49], ao gosto das autoridades do Império. Por fim, o duplo sentido. O exercício do direito como eufemismo. No primeiro estatuto referente aos africanos resgatados do tráfico, datado de 1817, estabelecia-se que seriam empregados como trabalhadores livres ou criados. O prazo de 14 anos, posteriormente fixado, serviria tão somente a um tipo de aprendizado, no benefício de sua própria sobrevivência e adaptação à vida civilizada. Há, então, uma metáfora de nossa história, feita de

rupturas progressivas tanto quanto de permanências por vezes quase invisíveis.

SOBRE OS AUTORES

FERNANDO LUÍS SCHÜLER

Doutor em Filosofia e mestre em Ciências Políticas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), com pós-doutorado pela Universidade de Colúmbia. É professor no Insper.

VINÍCIUS BRAGANÇA MÜLLER

Doutor em História Econômica pela Universidade de São Paulo (USP), mestre em Economia pela Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (Unesp) e bacharel em História pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Professor de História Econômica no Insper.

4 A República Velha e o coronelismo: a verdadeira história do “é dando que se recebe”

HERÓDOTO BARBEIRO

A MAIOR PARTE DO BRASIL não sabia o destino do imperador. Mensageiros foram despachados por terra e por mar para informar que o “bom velhinho” não se encontrava mais em terras brasileiras. Tinha partido para o exílio. Muitos ficaram perplexos ao lerem a notícia de que um grupo de militares havia derrubado o império e proclamado uma república. Isso não era novidade, uma vez que, desde o período colonial, várias vezes ocorreram movimentos republicanos e nenhum deles deu certo. Poderia também não dar dessa vez. Contudo, a mais recente proclamação da república era liderada por um monarquista e amigo de Dom Pedro II, o marechal Deodoro da Fonseca. José do Patrocínio, da sacada da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, a capital do Brasil, leu a ata da mudança do sistema de governo da monarquia para a república. Isso se deu no final da tarde do dia 15 de novembro de 1889.

A aliança entre militares e civis resultou na implantação de um regime republicano consolidado com a redação da Constituição de 1891. O modelo foi a Constituição dos Estados Unidos, por isso resultou no nascimento dos Estados Unidos do Brasil. Os pais fundadores da república americana haviam se inspirado nos movimentos liberais contemporâneos na Inglaterra e na França. Os brasileiros se inspiraram no positivismo do final do século XIX.

Desse momento em diante os grupos disputaram o poder da jovem república com muita guerra, sangue e ameaças de parte a parte. Contudo, os militares perderam. Os proprietários de terras desbancaram a velha oligarquia latifundiária, apoiada na mão de obra escrava e de mentalidade colonial, e assumiram o poder. Os latifúndios foram mantidos, mas com uma nova ordem, afinados com o capitalismo do final do século XIX e começo do XX.

Os novos oligarcas não se contentaram em se apoderar do poder por meio das instituições imperiais, queriam também dominar o Estado, nem que fosse necessário aderir ao sistema republicano. Daí resultou o abominável patrimonialismo. O Império não se adequou às mudanças econômicas e políticas de sua época, sendo o Brasil um dos últimos países do mundo a acabar com a escravidão africana. Os novos quadros do capitalismo proporcionavam uma nova divisão mundial do trabalho, e o assalariado se adequava melhor ao seu funcionamento. O fluxo do comércio mundial gravitava em torno dos países que estavam mais ou menos aprofundados na Revolução Industrial, em busca dos mercados consumidores de seus manufaturados e fornecedores de matérias-primas de baixo preço. O Brasil estava na periferia do sistema capitalista da época.

Finalmente a nova elite rural chegara ao poder de fato. Mas isso não era o suficiente. Precisaria construir, pedra por pedra, uma estrutura que consolidasse esse domínio do Estado. A troca do unitarismo imperial pelo federalismo inspirado nos Estados Unidos proporcionou a formação de uma elite local focada em dominar os municípios e os estados. O chefe estadual ganhou um nome pomposo: presidente.

O poder central também era alvo das novas oligarquias do século XX. No entanto, isso não era para todas. O poder federal ficaria de fato nas mãos dos estados mais ricos, onde se alojavam as elites mais fortes e organizadas. A riqueza, nessa época da chamada República Velha, era sinônimo de grandes *plantations* de café, transportados para os portos e enviados à Europa e aos Estados Unidos. Assim, basta dar uma olhada no panorama cafeeiro para se constatar que a produção se concentrava nos estados de São Paulo e Minas Gerais. Portanto, a eles estava destinada a posse da presidência da república, mesmo que uma ou outra vez o presidente pudesse ter ligações com as chamadas oligarquias médias de outros estados mais fracos. O poder central foi assenhorado, mais uma vez, pelas elites e apenas dos estados mais fortes.

Uma pequena elite organizou a sociedade em função de seus próprios interesses, em detrimento da massa da população. O poder

político constituiu-se estritamente concentrado e manipulado para gerar e acumular riquezas para aqueles que já possuíam grandes fortunas. A elite política estava desinteressada na prosperidade da população. Nada parecido com as instituições econômicas inclusivas que fomentassem a atividade econômica, o aumento da produtividade e a prosperidade da economia. O que esperavam alguns estadistas da República Velha era a fundação de um Estado que apresentasse os vínculos inexoráveis com as instituições econômicas como impostor da lei e da ordem, da propriedade privada e dos contratos e, em geral, como prestador fundamental de serviços públicos. Se fossem adotadas, essas instituições econômicas inclusivas preparariam o terreno para dois outros motores da prosperidade: a tecnologia e a educação.

A política é o processo pelo qual uma sociedade escolhe as regras que vão governá-la. Não no Brasil. As elites montaram um sistema para assegurar o monopólio do poder e impedir que outras camadas da população pudessem ditar os rumos da sociedade. Situado na periferia do capitalismo da primeira metade do século XX, ninguém no mundo se importava com o sistema de governo que funcionava por aqui. Interessavam a produção das matérias-primas baratas e o controle de bancos, empresas de comércio internacional e transporte marítimo. Investimentos em infraestrutura poderiam ocorrer desde que houvesse segurança jurídica.

As instituições políticas concentraram o poder nas mãos de uma pequena elite e impuseram poucas restrições ao seu exercício. O sistema econômico da monocultura do café e de outras *commodities* condenou milhões ao empobrecimento em benefício de uma pequena elite encrustada nos estados untados com a autonomia do federalismo exposto na constituição republicana. A diversificação das rendas obtidas pelo café e o incentivo de um industrialismo incipiente sofriam duas ameaças: a concorrência dos produtos estrangeiros mais baratos e a formação de uma classe operária que poderia contestar o regime, como de fato aconteceu na segunda década do século XX.

No regime oligárquico implantado no Brasil, era possível para as elites impor instituições políticas e econômicas de sua preferência,

nem que para isso precisassem semear violência, corrupção e ignorância. Estava muito longe do Estado liberal que tinha sido gestado na Europa e implantado nos Estados Unidos. A descentralização política ocorreu com o domínio do poder local e uma estrutura que chegou à presidência da república, dominada pelos estados mais fortes. Disso é proveniente a expressão política do café com leite, uma forma de monopolizar o poder central nas mãos das oligarquias cafeeiras. Era a hegemonia dos dois grandes estados do centro-sul: São Paulo e Minas Gerais.

As alterações na produção no final do século XIX e início do XX evidenciaram a liderança de uma nova classe assentada no café. Não resta dúvida de que eram os dois estados economicamente mais poderosos, liderando as exportações nacionais com vultosos embarques de café. A essa supremacia econômica correspondia a supremacia política. Esses dois estados eram os mais densamente povoados e, com isso, tinham maior representação no Congresso, uma vez que a quantidade de deputados na Câmara era proporcional ao número de habitantes. Assim, as bancadas paulista e mineira eram as mais poderosas. A tese federalista da república proporcionava a necessária autonomia para os dois estados. Graças à política de valorização do café, essas oligarquias não se enfraqueciam e, apesar de um ou outro atrito, o núcleo agrário-exportador-exclusivo alcançou os seus objetivos básicos. Conseguiu dominar politicamente e impor uma orientação econômica que garantiu a rentabilidade do setor cafeeiro, apesar da crescente superprodução do produto.

As elites esqueceram totalmente as bases fundamentais do liberalismo que diziam defender. Deixaram para os livros de história e de direito os resultados da Revolução Gloriosa inglesa do século XVIII, que criara o primeiro conjunto de instituições políticas inclusivas no mundo. Não era meta nacional a divisão da terra, o que significava a divisão da renda, do principal fator produtivo nacional. Na Inglaterra, os direitos de propriedade, patentes, foram assegurados com firmeza. É verdade que não foi a derrubada de uma elite por outra, como no Brasil, mas uma insurreição contra o absolutismo por uma ampla coalizão composta por proprietários

rurais, mercadores e manufaturadores.

No Brasil, não havia qualquer interesse em uma ruptura radical com o passado, haja vista que a elite republicana era herdeira da elite imperial. A estruturação do poder político estável não incluía disputas eleitorais, muito menos vitória da oposição. A eleição de deputados e senadores que contestassem os poderes estaduais e federal poderia pôr em risco a segurança do regime e a hegemonia das oligarquias cafeeiras. Pela janela que dava acesso ao mundo, era possível ver as profundas mudanças políticas, sociais e econômicas provocadas pela segunda fase da Revolução Industrial. No horizonte formavam-se nuvens ideológicas de esquerda e de direita que iriam se abater sobre os governos liberais da Europa com reflexos no mundo todo. Nada melhor do que ficar isolado desses turbilhões políticos que arrastaram milhões de pessoas à morte nas guerras impulsionadas pelo imperialismo das grandes potências, o qual ocasionou o desastre de 1914. A pequena elite que dominava a república brasileira e assumira todos os recursos do país não viu ou não quis desenvolver os incentivos para a alocação eficaz de recursos a fim de proporcionar o desenvolvimento nacional. Estava longe de entender o que Adam Smith quis dizer com “a mão invisível do mercado”.

Devido ao modo como a sociedade oligárquica da Primeira República estava organizada, não havia lugar para a destruição criativa, ou seja, uma dinâmica capitalista para o desenvolvimento e outras atividades que não a agricultura de exportação. Para que houvesse crescimento econômico e desenvolvimento de novas classes sociais, novas tecnologias e novas maneiras de fazer as coisas eram necessárias. Era mais conveniente importar os produtos necessários do que investir na sua produção local. Não havia interesse na criação de um banco nacional de desenvolvimento capaz de incentivar pequenas indústrias ou atividades artesanais. Até tampinhas de garrafas eram importadas. Em outras palavras, havia o medo da indústria.

O industrialismo poderia desviar recursos e mão de obra das fazendas de café e gado. O modelo era de uma sociedade agrária estável e hostil ao desenvolvimento de outras atividades. Afinal, se

as importações de manufaturados eram baratas, por que fabricá-las? Isso se refletia na imprensa, restrita a uma pequena parcela da população e que vivia sob a censura das oligarquias locais, como relata Lira Neto.

O índice de despolitização só perdia para o índice de analfabetismo. Nada parecido com a monarquia inglesa, que a monarquia brasileira havia insistido em imitar no século XIX, e na qual desde 1688 não havia mais censura na imprensa. Os jornais, no Brasil, representavam os partidos políticos que não tinham alcance nacional. Os jornalistas investigativos e independentes eram ameaçados ou mesmo assassinados a mando do oligarca. Uma vida valia pouco com assassinos de aluguel se oferecendo em troca de pouca coisa. Enquanto nos Estados Unidos a mídia informava o cidadão americano sobre as tramoias dos Barões Ladrões, por aqui muito pouco se sabia.

A mídia é a vista da nação. Por meio dela é que a nação acompanha o que se passa ao perto e ao longe, enxerga o que lhe malfazem, devassa o que lhe ocultam e tramam, colhe o que lhe sonegam, ou roubam, percebe onde lhe alvejam, ou nodoam, mede o que lhe cerceia, ou destrói, vela pelo que lhe interessa, e se acautela do que a ameaça. Sem vista mal se vive. Vida sem vista é vida no escuro, vida na solidão, vida no medo, morte em vida; o receio de tudo, dependência de todos, rumo à mercê do acaso, a cada passo acidentes, perigos, despenhadeiros. Tal a condição do país, onde a transparência se avariou e, em vez de ser olhada, por onde se lhe exerce a visão, ou o cristal, que lhe clareia, é a obscuridade, onde se perde, a ruim lente, que lhe turva, ou a droga maligna, que lhe perverte, obstando-lhe a notícia da realidade, ou não lhe deixando senão adulterada, invertida e enganosa.

Já lhe não era pouco ser o órgão visual da nação. Mas a mídia, entre os povos livres, não é só o instrumento da vista, não é unicamente o aparelho do ver, a serventia de um só sentido. Participa nesses organismos coletivos, de quase todas as funções vitais. É, sobretudo, mediante a transparência que os povos respiram. Nada mais útil às nações do que a mídia na lisura de sua missão. Nada mais nefasto do que ela mesma na transposição do

seu papel. Se o fiel der em ladrão, não haverá neste mundo, ladrão tão perigoso. Por que bem poucos são os que dos seus guardas se guardam. Todo o bem que se haja dito, e se disser da mídia, ainda será pouco, se a considerarmos livre, isenta e moralizada. Moralizada não transige com os abusos. Isenta, não cede às seduções. Livre, não teme os poderosos.

O fino da esperteza consistiria, principalmente, em que, contestando a mídia com a mídia, fronteando com a imprensa veraz, a imprensa professada na mentira, açulando contra a mídia incorrupta uma mídia de todas as corrupções, lograria esse sistema desatinar a opinião pública, deixá-la muitas vezes indecisa entre o rasto da verdade e o da mentira, ou, muitas outras, induzi-la a tomar a pista falsa pela verdadeira. Nessas suas traças não errou o tino dos políticos brasileiros. Muitas almas se enredaram em sua certeza e não caíram. O jornalismo não perdeu todos os presídios de sua honra. Mas ainda que aqui se viu que é sempre um sem número o número de tratantes, que a ralé dos traficantes não tem conta. Ao redor do poder pulula a multidão venal, e os governos se topam em algum obstáculo é em dar vazão ao número de mascates da palavra escrita. Rui Barbosa escreveu uma longa palestra em que trata da mídia de sua época e dos governos da chamada república velha. Essas palavras, com pequenas atualizações, foram tiradas de lá. O texto se chama “A imprensa e o dever da verdade”, e é muito atual ainda que Rui estivesse mergulhado, como sempre, na luta política de sua época. A conferência foi editada em 1920 revertendo o resultado para um conjunto de escolas de Salvador, algumas delas tão humildes que tinham apenas cobertura de palha.

O poder judiciário também estava amarrado na máquina estatal dominada pelas elites, e muito pouco se poderia esperar dele.

O modelo adotado se inspirava no “menos é mais”, ou seja, quanto mais fosse restringido o direito de voto, mais fácil seria manipular os eleitores e construir um sistema aparentemente democrático. Por isso, analfabetos e mulheres não votavam na República Velha. Nada parecido com o que acontecia no mundo. Na Inglaterra, o voto secreto foi instituído no século XIX e, no começo do século seguinte, em 1928, todas as mulheres exerciam o mesmo

direito dos homens. O voto era aberto no Brasil, assim os mandatários locais podiam manipular os votos a favor dos chefes locais e fiscalizar se o eleitor estava sendo fiel ao seu padrinho. O “coronel”, ou chefe local, estava atento à urna. A autonomia estadual e o voto universal possuíam uma estrutura arcaica. Os latifúndios e os interesses particularistas possibilitaram o desenvolvimento dos coronéis. O título vinha da Antiga Guarda Nacional fundada pelo regente Feijó, mas foi durante a República que alcançou grande significação política e social. Seus jagunços estavam sempre por perto caso houvesse qualquer manifestação de desagrado. O voto poderia ser uma arma vital para a transformação das estruturas políticas, econômicas e sociais brasileiras.

Todavia, diante da incapacidade de o eleitorado escolher os seus representantes, o voto acabou se transformando em uma mercadoria de barganha. Qualquer semelhança com o momento atual da sociedade brasileira não é uma coincidência. Soma-se a isso o fato de que os candidatos pertenciam esmagadoramente à elite nacional. Raramente surgia um candidato genuinamente popular e, quando isso acontecia, não tinha a menor possibilidade de ser eleito. Um ou outro político das classes médias se destacava e era eleito, porém já tinha devidamente absorvido a ideologia das classes dominantes.

Havia, portanto, um imenso campo para a atuação dos coronéis. Tudo se resolvia com um grande feriado. A maioria dos eleitores vinha do campo, em verdadeiras procissões, pedia a bênção ao padrinho e, uma boa parte com dificuldade, escrevia na cédula e assinava o nome. Mais um voto para o grupo do oligarca. Depois, era correr para uma festa bancada por ele e voltar para casa. Estava concluído o “voto a bico de pena”. Existia uma troca de favores entre o padrinho e o eleitor. A compra do voto era muito barata, demandava mais trabalho do que investimento. Para juntar toda aquela gente só mesmo usando o método de tocar o gado no campo.

Segundo Edgard Carone[50], o que realmente possibilitava esse esquema era a fraude nas eleições: situacionismo e oposição

utilizavam-se de fraudes, duplicatas de títulos eleitorais e violência. O sistema de reciprocidade entre os governos estaduais e federal consolidava as oligarquias estaduais. Até morto votava na República Velha. O capital do coronel era a quantidade de votos que podia carrear para a oligarquia estadual, na qual pontificavam o governador, seus acólitos e servidores de toda ordem.

Por sua vez, o presidente do estado comparecia à esfera federal com fortes bancadas parlamentares que sustentariam o representante máximo no Congresso Nacional. O chefe do executivo federal fortalecia, com verbas e cargos, seus apoiadores. O edifício era perfeito e, salvo uma ou outra disputa interna, devia perdurar por muito tempo. Era um verdadeiro "é dando que se recebe" que permeava toda a estrutura política, econômica e social da República Velha. Era a chamada Política dos Governadores.

Resumindo, o sistema do "toma lá, dá cá" na política brasileira é mais velho do que se pensa. Talvez só perca para São Francisco, suposto autor da frase: "É dando que se recebe". As trocas de favores eram realizadas verticalmente nas duas direções. Para ser eleitos, os presidentes, originários do café com leite, precisavam dos votos da população, e os governadores se encarregavam disso. Em troca, o presidente "degolava" os candidatos da oposição, que, como dissemos, eram impossibilitados de ganhar as eleições. O instrumento legal para a tal "degola" foi a introdução da comissão verificadora de poderes, que se incumbia de fiscalizar a lisura do pleito eleitoral e diplomar ou não os candidatos. Obviamente que apenas os candidatos que interessavam ao governo eram qualificados como honestos. Na verdade, era uma cassação de mandato de políticos eleitos acusados de corrupção. Um grupo reunia "provas", e o oposicionista era defenestrado do Congresso. Presidente e governador ficavam em folgada maioria. Não havia erro. Era só colocar a guilhotina para funcionar.

Lord Acton já havia dito que "o poder corrompe". Todavia, o poder absoluto fomenta uma corrupção igualmente absoluta. O sistema republicano era corrupto de cima para baixo, e os expedientes para que isso se mantivesse eram inúmeros. Ao dominar o Estado, a oligarquia tornou-se beneficiária da riqueza nacionalmente gerada.

O extrativismo econômico, infraestrutura da República Velha, era o guardião da concentração da renda, e os canais de ascensão política e social estavam obstruídos pela corrupção. A lei de ferro das oligarquias mantinha um círculo, e suas propostas de mudanças eram sempre um pouco mais do mesmo. Aparentemente uma situação sem saída, a menos que houvesse revoltas de setores organizados da sociedade. Mas qual? O exército? Afinal, foram eles que haviam derrubado o imperador e governado no início do período republicano. Afinal, foi para isso que mandaram o velhinho para o exílio? A verdade é que a integração das forças armadas nas estruturas do Estado resultou na troca de participação política por um *status* significativo na sociedade. Ou seja, constituíram-se em um sustentáculo armado do regime ou em uma possível ruptura nas estruturas profundas do sistema político e que pudesse contrapor parte da oligarquia contra a outra metade. Se isso ocorresse, os militares poderiam apoiar. A parte dissidente é derrubar o café com leite. Partidos com coloração de direita e de esquerda formavam-se na subversão. Um deles dizia que apoiar qualquer outro oligarca era um desperdício, uma vez que, segundo Marx, a história se repete a primeira vez como tragédia, a segunda, como farsa.

Durante três séculos do período colonial e dois de independência, ou seja, por mais de cinco séculos, as instituições extrativistas enriqueceram as elites, e essa riqueza constituiu a base para a continuidade de seu domínio, como constatam Daron Acemoglu e James Robinson em *Por que as nações fracassam*[51]. Em suma, a cadeia política se formava em uma ligação íntima com as oligarquias estaduais, cuja força era proveniente do controle sobre os grandes coronéis municipais (ou seriam os atuais prefeitos?). Eles mantinham os verdadeiros currais eleitorais de onde obtinham os votos de cabresto.

A política brasileira era marcada pelo varejismo. Os políticos eram despachantes de luxo junto aos órgãos públicos, incumbidos de obter benefícios aos seus cabos eleitorais. O idealismo e a preocupação com o bem-estar e os interesses nacionais inexistiam. Os interesses pessoais estavam muito acima dos desígnios

nacionais. Essa relação de reciprocidade encobria a relação de dominação existente.

A velha estrutura desabou com a luta entre as oligarquias hegemônicas e as oligarquias médias, como ensina Boris Fausto. Os militares se associaram ao que entendiam ser o "novo", representado pelo oligarca Getúlio Vargas. Durante 15 anos, ele monopolizou o poder e foi apeado por um golpe militar. Novas tentativas de se construir uma democracia inclusiva, genuína, cidadã se fizeram com as constituições de 1946 e 1988. O mundo mudou. Os ideais foram inscritos na constituição cidadã. Novas oligarquias foram gestadas pelo desenvolvimento do capitalismo brasileiro; um operário chegou ao poder federal. No entanto, a praga da corrupção tomou novas formas. O aparelhamento do Estado, as novas correias de transmissão do poder, os grupos econômicos financiadores de políticos tomaram forma. Uma nova aliança se formou com os pilares fincados fortemente na corrupção. O pluralismo partidário foi um engodo, e muitos se transformaram em balcão de negócios e sorvedores dos impostos pagos pela população. Há esperança no ar com a Operação Lava Jato, um divisor de águas. O advento das mídias sociais abre novas janelas para incitar a politização das pessoas, mas ainda não se sabe se será ou não uma alavanca para a mudança. Os cabos eleitorais continuam sua faina de garimpar votos; o mesmo fazem vereadores e prefeitos. A carreira política é, para muitos, uma profissão. Vivem disso. Não vão largar o osso de maneira dócil e suave.

Seria esse um bom exemplo para a República Velha brasileira?

Ele não foi o primeiro a ser considerado incorruptível. Afinal, um juiz tem poder para interferir em muitos assuntos públicos, da libertação de um preso a uma tentativa dos bancos de formar um cartel para dominar o mercado e impor taxas de juros escorchantes. Sua imagem estava mais associada ao bom senso, à coragem de enfrentar os adversários, mesmo os que se encastelavam no poder judiciário, e nem todos os juízes podiam mostrar publicamente que não estavam a serviço deste ou daquele poderoso. Não admitia os chamados jocosamente de "embargos auriculares", ou seja, quando as poderosas e riquíssimas bancas de advogados o pressionavam

para que analisasse os casos *sub judice* com a ótica dos contratantes dos seus serviços. Não era fácil resistir às pressões. Sua nomeação foi confirmada pelo Senado, como manda a Constituição, mas a sabatina não foi uma ação entre amigos nem um *happy hour* oferecido no final da tarde na capital, como tantos outros juízes da Suprema Corte tinham patrocinado. O resultado não foi folgado, 22 senadores votaram contra sua indicação pelo presidente, que também saiu chamuscado do episódio. Tudo foi acompanhado e retratado pela imprensa.

A mídia ganhou musculatura com a publicação de jornais que atingiam milhões de leitores. As ações do juiz ora eram duramente criticadas, ora exaltadas como de grande sabedoria e coragem. As críticas eram dirigidas diretamente a ele e amplificadas pelos partidos políticos e associações de toda ordem. Para o bem o para o mal, ganhou notoriedade. Boa parte da população nunca tinha ouvido falar no seu nome nem tinha ideia do que fazia um juiz na Suprema Corte, mas o fato é que ele se tornou conhecido em todo o país. Foi convidado a ministrar palestras em universidades, cursos nas faculdades de Direito e aulas magnas em grandes eventos culturais. Nada disso atingiu o seu ego. Recusou-se a se tornar uma celebridade, ainda que sua foto e frases aparecessem em diversas publicações populares. Ainda que sob uma chuva de críticas, saiu em defesa da liberdade de expressão. Separou de uma forma clara o jornalismo da publicidade. Dizia que, além de exigir da mídia a busca pela isenção, era possível se afastar dela quando o público julgasse que não estava sendo equilibrada. Parar de comprar um jornal, uma revista ou desligar os aparelhos eram as armas que qualquer cidadão tinha ao alcance da mão e poderia usar quando bem entendesse. Ninguém era obrigado a se submeter às opiniões e críticas dos jornalistas. Havia que se preservar a pluralidade das versões.

Um juiz sempre foi respeitado pela sociedade. Concordando ou não com as suas decisões, o judiciário encontrou um nicho importante para a sua atuação na democracia. Era um dos contrapesos que atuava entre as disputas no Congresso ou mesmo quando havia choque entre os poderes executivo e legislativo. Ser

indicado pelo presidente de plantão de forma alguma vinculava o magistrado aos interesses do governo ou do partido político que estava no poder. As portas do tribunal estavam fechadas para a charlatanice e as jogadas de bastidores, das quais nem sempre a população tinha conhecimento.

Sob essa ótica e até mesmo contra a vontade do seu próprio partido, o presidente norte-americano Woodrow Wilson nomeou Louis Brandeis para a Suprema Corte. O juiz atuou em muitas ações e buscava sempre o que chamava de justiça social. Quando era um advogado, aproximou-se dos sindicatos e desenvolveu uma série de trabalhos pelos quais nada cobrava, defendendo trabalhadores. Apoiou abertamente as ações do programa de recuperação nacional desenvolvido sob a liderança de Franklin Roosevelt, o *New Deal*. Foi autor de uma série de frases famosas, mas nada superou uma que pode ser aplicada em qualquer parte do mundo, seja em que idioma for: “A luz do sol é o melhor detergente”.

SOBRE O AUTOR

HERÓDOTO BARBEIRO

Mestre em História pela Universidade de São Paulo (USP). Editor chefe e âncora do *Jornal da Record News*.

5 Adhemar de Barros: “rouba, mas faz”

Breve histórico

ADHEMAR PEREIRA DE BARROS foi um personagem ao mesmo tempo polêmico e intrigante. Nascido em 22 de abril de 1901, na cidade de Piracicaba, interior do estado de São Paulo, morreu em 12 de março de 1969, em Paris, França. Aviador, médico e empresário, logo se notabilizou como um político perspicaz que, embora contraditório, era extremamente popular, sempre buscando o convívio com a população mais simples, motivo pelo qual era tão querido na periferia e, notadamente, no interior do estado. Verdadeiro líder carismático patriarcal, sempre se apresentou como representante político que buscaria os anseios populares a qualquer custo.

Além de marcar época como uma importante liderança política, acabou por criar um padrão de conduta de muitos políticos nacionais persistente até os dias atuais. Várias vezes candidato à Presidência da República, com uma passagem no legislativo paulista, Adhemar de Barros foi por três vezes governador do estado de São Paulo, tendo sido, inclusive, um dos principais apoiadores do golpe militar de 1964.

A própria criação do Partido Social Progressista (PSP) foi mais uma de suas articulações políticas destinadas à promoção pessoal, tendo êxito e habilidade para a cooptação de outras legendas, que também passaram a compor o novo partido político por ele constituído. Líder político do partido, decidia na prática unilateralmente seus destinos, articulações e composições eleitorais, impossibilitando que outros correligionários alçassem voos mais altos dentro da legenda, sempre focado na obstinação em ser presidente da República. O PSP, que nunca chegou a exercer na prática uma verdadeira articulação partidária, era Adhemar de Barros.

Embora frustrado por nunca ter alcançado seu grande projeto

político nacional, especialmente em virtude de sua projeção e influência se limitarem ao estado de São Paulo, Adhemar de Barros desenvolveu um estilo de fazer política muito peculiar, caracterizado pela intolerância aos seus opositores e pela imposição de suas ideias.

A dinâmica política empreendida por Adhemar de Barros englobou uma época de mudanças sociais caracterizada pela massificação do processo político e, decorrência natural, pela criação de uma espécie nada usual de populismo à brasileira. Embora sua influência política tenha se concentrado com maior vigor na sociedade paulista, com destaque para os governos de 1947 e 1962, justamente pelas inovações que empreendeu num determinado contexto histórico, suas práticas políticas efetivamente fizeram história.

Entre as inovações trazidas à baila, um novo conceito de marketing político foi criado a partir da idealização de um grande líder popular, construindo, a partir dessa concepção personificada, estratégias políticas e eleitorais baseadas no carisma e nas qualidades do político paulista. Nesse particular, o entendimento da dimensão histórica dos fatos e das versões criadas em torno da vida de Adhemar de Barros pode certamente ajudar na compreensão do jogo político nacional. Práticas políticas ademaristas foram incorporadas à política nacional, sendo reconhecidas até os dias de hoje pelo *slogan* “rouba, mas faz”, relativizando o administrar corrupto desde que se apresente uma contraprestação aos administrados.

Suas articulações, estratégias e práticas políticas formataram um populismo patrimonial personificado pela consolidação de práticas clientelistas institucionalizadas no Estado brasileiro. O ademarismo constituiu-se em um fenômeno de manipulação de massas, identificado por um patrimonialismo cartorial e clientelista.

Em estreita e renovada análise dos discursos políticos de Adhemar de Barros, é fácil perceber que o líder carismático, o “Salvador da Pátria”, apresentava o Estado como instrumento inesgotável para a obtenção de recursos e de benefícios, concebendo o poder público como uma máquina clientelista de

distribuição de favores e de empregos e consolidando o entendimento assistencialista em que o Estado poderia e deveria suprir todas as necessidades da população. Nas palavras de Adhemar: “Precisamos a todo custo aumentar o padrão de vida do nosso povo. [...] Para isso, o Estado deve proporcionar a energia elétrica, os transportes, as comunicações, os financiamentos e o bem-estar social”[52].

Os rumos contingentes da política populista ademarista

A HISTÓRIA DE ADHEMAR DE BARROS está repleta de articulações, estratégias e teias políticas que acabaram por influenciar os rumos políticos e sociais do país. Especialmente pela massificação de um marketing político inovador para a época, o modo de fazer política empreendido por ele efetivamente formatou e incorporou um processo político populista.

Muito embora Adhemar de Barros tenha participado da Revolução Constitucionalista de 1932, eleito também deputado estadual em 1934, foi com o apoio do presidente Getúlio Vargas, entre os anos de 1938 e 1941 – com o qual manteve um relacionamento contraditório e oportunista –, que pôde projetar com maior êxito e influência sua política populista quando do exercício do cargo de interventor no estado de São Paulo, especialmente pela política ademarista de imposição e de subordinação direta dos novos dirigentes municipais ao líder carismático. Diferente de Vargas, a liderança de Adhemar se consolidou por meio do forte regionalismo empregado, situação que inclusive dificultou e prejudicou a sua desejada ascensão política também nacionalmente.

O populismo manipulado por Adhemar de Barros deve ser concebido como uma manifestação política de massas e é caracterizado por um fenômeno político e social estampado na

figura carismática de uma importante liderança política, assim como pela consolidação de uma ideologia permissiva destinada à mobilização popular ampla e difusa.

Na América Latina, desde a década de 1930, o populismo vem sendo caracterizado como uma manifestação urbana, de conteúdo político e ideológico, por meio da mobilização de grupos e/ou classes. Trata-se, pois, de termo utilizado para expressar o fenômeno da valorização de classes populares na vida política latino-americana, ostentando viés específico e diferenciado do que ocorrera em outros continentes. O populismo desenvolvido na América Latina esteve quase sempre relacionado às terminologias de "manipulação" de massas populares, priorizando o atendimento das demandas das classes menos favorecidas, assumindo um papel antioligárquico e mantendo e manipulando as diversas classes sociais.

Como lembra Ernesto Laclau, os movimentos populistas na América Latina foram acontecimentos diferenciados marcados essencialmente por "populismos de Estado", haja vista que objetivavam fortalecer o papel do Estado como grande provedor da população mais carente. Foram movimentos notadamente urbanos, associados às novas classes médias e populares, que se desenvolveram com rapidez na nova configuração social que se apresentava. Nesse contexto, as conceituações sobre o fenômeno do populismo na América Latina estão muitas vezes relacionadas com o chamado nacional-desenvolvimentismo, que deve ser compreendido como uma fase transitória (de 1910 a 1960) com uma economia em transformação baseada na coexistência do setor agrário e de um novo setor em expansão, o industrial, no qual as massas se apresentam como um importante instrumento.

Especificamente em relação ao ademarismo enquanto fenômeno populista, é possível o definirmos não como um tipo de movimento padronizado e identificado com uma determinada base social ou com uma orientação ideológica específica. Justamente ao contrário, considerando em especial o momento de crise do liberalismo oligárquico brasileiro, o populismo ademarista foi estruturado a partir de uma lógica de fazer política com o único objetivo de usufruir e

manter o poder, determinando seus rumos e destinos, notadamente pelo uso da máquina estatal e de todas as circunstâncias envoltas nos processos eleitorais periódicos.

Assim, sem sucumbir ao absolutismo do rigor técnico terminológico, o populismo pode ser compreendido como uma força reacionária a serviço dos interesses de um líder carismático e seu séquito, que manipula a ignorância e a desmobilização popular e confere ao fenômeno um agente prejudicial ao desenvolvimento social e democrático fomentado a partir da mobilização e da conscientização dos cidadãos.

O populismo ademarista se diferenciou por conciliar os interesses dos setores agrários das localidades rurais com os interesses dos setores urbanos populares que começavam a florescer, com maior vigor e destaque no estado de São Paulo. A estratégia ademarista, que compunha uma lógica política de apoio de grupos com interesses opostos, chegou a permitir certo desenvolvimento econômico e, sobretudo, construiu sua grande fama universalmente conhecida pelo *slogan* “rouba, mas faz”. Compreendido também como um fenômeno político e social de uma realidade histórica em que as massas foram efetivamente manipuladas por um eficiente processo de massificação da informação e do marketing político/eleitoral, o fortalecimento desse líder carismático estabeleceu a formação de uma complexa rede clientelista de difícil rompimento, notadamente no estado de São Paulo, onde o ademarismo criou base e sustentação.

A liderança exercida por Adhemar de Barros teve como base um marketing político com forte apelo às massas, possibilitando, pela reprodução de círculos viciosos clientelistas, a mobilização política para conquista, uso e manipulação do poder. Quanto mais autêntico e destacado fosse o apelo carismático de Adhemar, maior seria o seu potencial de influência diante das massas que prometia representar e servir.

A estratégia política de Adhemar de Barros incorporou uma inovadora forma de comunicação com o eleitorado, marcada pelo apelo emocional e por uma maior aproximação física da população paulista, especialmente em grandes eventos públicos, inaugurações

de obras, apresentação de serviços e festas populares. Dito de outra forma, Adhemar fazia questão de exercer sua influência diretamente em contato com o seu eleitorado, assumindo responsabilidade direta nos acordos, promessas e articulações junto às comunidades locais. Dessa forma, o líder populista pôde organizar uma bem-sucedida manipulação do que veio a ser o seu curral eleitoral, proporcionando e prometendo proteção, vantagens, benefícios e privilégios a seus seguidores. Não só uma região como o maior estado do país passou a ser influenciado e dirigido pelo ademarismo, passando a contar com um fiel e numeroso eleitorado, sempre disposto a seguir as orientações do líder populista.

O fenômeno ademarista, enquanto estratégia política populista destinada à manipulação das massas, impossibilitou que a população obtivesse real acesso às políticas públicas, contentando-se com a apresentação de propostas e soluções demagógico-assistencialistas, sempre sustentadas por uma teia clientelista composta por uma rede hierárquica de benefícios e de beneficiários.

Adhemar de Barros comunicava-se com uma linguagem simples, destinada às massas, em discursos e manifestações públicas, calculadamente inserindo erros e estrategicamente alcançando o desejado carisma popular. Valia-se, para tanto, de um marketing político embasado nas promessas de transformação do Estado, comprometendo-se em realizar grandes investimentos na qualidade de vida do povo, proporcionando nutrição, educação, habitação condigna e emprego.

Estrategicamente, Adhemar de Barros sempre se colocou numa posição de mediação entre o transcendental e o povo, posicionando-se diante de seus administrados como o verdadeiro “messias” e como um líder carismático acessível, generoso e bondoso. E, mesmo em momentos de crise e, consequentemente, de fortes necessidades sociais, Adhemar de Barros sempre estimulou em seus seguidores a crença em um futuro melhor (ascensão social), prometendo-lhes chances de superar as dificuldades decorrentes do nascimento em um berço desafortunado.

Em resumo, o apelo ademarista, fundamentado na imagem do

líder carismático de dimensões divinas e no caráter transcendental do Estado, conquistou a simpatia e o apoio da população paulista que, sentindo-se protegida pelo "grande pai", buscava as vantagens materiais prometidas. Assim, três fatores podem evidenciar a consolidação do populismo político ademarista: o patrimonialismo, o personalismo e, por fim, o clientelismo. Esses fatores, interagindo reciprocamente, ajudaram a criar um populismo à brasileira, fenômeno persistente, ainda que com constantes mudanças, novas maquiagens e roupagens, até os dias atuais.

A combinação desses três fatores também ajuda a analisar a atuação política de Adhemar de Barros em sua época, uma vez que todos eles eram incorporados a um repertório político peculiar e inovador no seu tempo. O modo prático de fazer política empreendido pelo político populista articulou uma importante e influente teia de relações clientelistas, que foi fundamental para o seu sucesso no estado de São Paulo. Embora sempre presente na história nacional, desde o início da colonização do país, o clientelismo de viés ademarista, potencialmente diferenciado, incorporou um novo marketing de massas ao processo político nacional, ganhando novas feições e consequências e implementando a captação do eleitorado e o fortalecimento de uma rede de apoio político-eleitoral.

O patrimonialismo ademarista NESSE CONTEXTO, O PATRIMONIALISMO ADEMARISTA, característica historicamente presente na política brasileira, foi decorrente da ascensão e da evolução do Estado prometido pelo líder carismático. Adhemar de Barros era o "poderoso chefão", sócio, patrão e dono do Estado, que distribuía os velhos privilégios entre os seus apoiadores da classe rural decadente e a nova classe urbana em ascendência, sem esquecer as

migalhas e promessas destinadas aos menos validos. Sua ideologia clientelista, teoricamente incompatível com o populismo paternalista invocado, completa o caráter peculiar de um estilo de fazer política que marcou uma geração e uma época. O Estado patrimonial, implacável na estratégia ademarista bem-sucedida, não respeitou o peso da tradição paulista, nem o Estado nacionalista varguista.

O patrimonialismo ademarista, aliado ao clientelismo peculiar que impunha para os padrões da época, foi estrategicamente essencial para o desenvolvimento do jogo político brasileiro, inclusive fora do estado de São Paulo. É importante constatar que o líder paulista soube compor com destreza esses elementos na condução de suas estratégias políticas.

Adhemar de Barros administrava a coisa pública como se fosse sua. De forma personalista, ditava as regras de acordo com as suas necessidades e conveniências de momento, numa verdadeira simbiose entre seus interesses pessoais e os negócios do governo. Essa marcante característica logo vinculou sua imagem, contraditoriamente, a um governante corrupto, entretanto, trabalhador, realizador de obras e empreendedor, daí seu lema: “São Paulo não pode parar”. Aliás, o marketing político-eleitoral ademarista, aliado ao contexto histórico da época, tornou-se referência e o ajudou a construir com êxito uma trajetória política baseada em sua própria personalidade.

A personificação política elaborada por Adhemar de Barros converteu-se em exemplo de conduta para muitos políticos brasileiros. Em que pese o ademarismo ser um elemento de uma época e ter limites regionais, sua idealização como liderança política carismática é de suma importância para a identificação e o entendimento do funcionamento do mecanismo das relações de

poder inseridas na sociedade brasileira contemporânea e permanece presente, até os dias de hoje, no imaginário do eleitorado nacional, materializado na imagem do líder político carismático, o “salvador da pátria”, sempre disposto a solucionar todas as demandas e necessidades sociais, ainda que com equívocos e desvios. Seja como for, “rouba, mas faz”, sempre com a capacidade de aglutinação social em torno de seus dogmas.

O controle patrimonialista da máquina política ademarista, baseado em articulações, negociatas e artimanhas políticas, conduzia decisões na administração pública conforme os interesses pessoais do momento, seja indicando apadrinhados políticos para cargos estratégicos, seja compondo alianças e coligações com outras greis partidárias.

O reflexo imediato da atuação patrimonialista personificada na liderança carismática de Adhemar de Barros foi o enfraquecimento dos partidos políticos coligados ao partido ademarista, assim como em relação a quaisquer outras lideranças político-partidárias que buscassem voos próprios. A liderança personalizada de Adhemar de Barros simplesmente se valia da partidarização política para ganho e proveito próprio. Dito de outra forma, os partidos políticos serviam unicamente de legendas simbólicas para a manipulação e projeção pessoal do líder carismático.

Ainda hoje, muitos dos partidos políticos brasileiros, na dinâmica originalmente empreendida por Adhemar de Barros – ausentes de emancipação, liberdade e democracia internas –, servem unicamente de estruturas para a projeção de determinadas lideranças político-partidárias que controlam seus partidos políticos como legítimos proprietários, transformando-os em mero instrumento para alcance de seus projetos, interesses e objetivos pessoais.

O personalismo ademarista COMO SE PODE CONCLUIR, O PATRIMONIALISMO ademarista estava visceralmente ligado à forma personalista imprimida no modo de administrar a “sua” coisa

pública. Seu personalismo político era destacado e se traduzia numa de suas características essenciais enquanto líder populista, notadamente em uma época que inaugurava a massificação da comunicação nos grandes centros urbanos. Essa personificação política em líderes “escolhidos” vem se apresentando como componente constante na tradição política brasileira até os tempos modernos. O indivíduo e homem Adhemar de Barros se confundia com o forte e peculiar personagem político que criara por meio de uma eficiente estratégia de marketing político destinado às massas.

O marketing político adotado por Adhemar era realizado calculadamente por meio de opiniões e ações pessoais destinadas aos seus fiéis seguidores, agregando em torno de si próprio os apoios necessários para o controle político no estado de São Paulo. Nesse particular, decorrência lógica natural, a ideologia político-partidária pouco importava, apresentando-se casuisticamente ideias e posicionamentos políticos conforme o oportunismo que se demonstrasse como mais vantajoso para os seus interesses pessoais e o fortalecimento de sua liderança política enquanto “legítimo dono e proprietário” do partido político. Aliás, essa caricatura política nacional, representada por um coronel ou cacique político, encontra “legítimos” representantes nos dias atuais.

Evidentemente que esse comportamento político personificado e egoísta, como uma moeda de duas faces, também teve uma consequência negativa. O domínio concentrado e personificado de poder, que teve forte reflexo na atuação partidária de Adhemar de Barros, ao mesmo tempo que fazia gravitar em torno de si o controle da máquina partidária, também angariava inimigos, insatisfeitos e

ressentidos. Como pondera Ari Couto[53]: “Adhemar era forte, não o partido”. Nesse particular, o ademarismo é um ótimo exemplo para demonstrar a pouca funcionalidade dos partidos políticos no Brasil, muitos dos quais sempre geridos e administrados de forma personalista pelo “grande chefão”.

Foi justamente assim que Adhemar de Barros determinou o destino do recém-criado PSP, usando unicamente como instrumento seus desejos, interesses e escolhas pessoais. O partido político do qual era dono e proprietário foi utilizado como instrumento pessoal para buscar a sustentação política e se estabelecer como uma importante liderança populista no estado de São Paulo, também servindo de trampolim na busca pelo seu desejo maior, qual fosse, vir a ocupar o cargo de presidente da República. Entretanto, como sua liderança partidária era regional e se limitava a São Paulo, não conseguiu a mesma expressão nacionalmente, o que veio a prejudicar e impossibilitar sua ambição política maior.

O personalismo político edificado pela liderança carismática de Adhemar de Barros foi visivelmente caracterizado por uma habilidade ímpar para a composição de acordos eleitorais, alianças e conchavos políticos. O político sempre se valia da dissimulação necessária para alcançar seus objetivos momentâneos, enfim, suas necessidades, conforme a configuração dos acontecimentos políticos e sociais que se apresentavam nos cenários estadual e nacional.

Instrumento fundamental para o sucesso da consolidação do personalismo político de Adhemar de Barros, o marketing político inovador empregado – até hoje referência para determinadas lideranças que seguem o mesmo estilo e forma de fazer política – se valia dos meios de comunicação disponíveis para difundir seus discursos populistas destinados às massas e aumentar sua popularidade junto à população mais simples e carente. Adhemar foi mestre no marketing político com um estilo popular e peculiar, e utilizava rádios, cinemas, jornais, eventos, inaugurações *etc.* para fazer ressoar seu discurso populista em nome da liberdade e da democracia.

As administrações públicas de Adhemar de Barros foram marcadas pela realização – com grande marketing político – de obras faraônicas em todo o estado de São Paulo, entre elas: as rodovias Anchieta e Anhanguera, o Hospital das Clínicas, o Autódromo de Interlagos, a Casa de Detenção de São Paulo, a Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo (Ceagesp) e o Aeroporto de Viracopos, em Campinas. Ao vincular sua imagem pessoal à inauguração de grandes obras, com visibilidade marcante, Adhemar de Barros aumentou sua popularidade entre todas as classes sociais, inclusive – pouco importava – com a fama conjunta de governante corrupto, pois, ainda que roubasse, seria um grande realizador de obras. Em resumo, como restou consagrado: “rouba, mas faz”.

Só para se ter ideia, Adhemar de Barros veiculou durante um longo período nos cinemas paulistas o programa *Bandeirante da Tela*, muito popular à época, sempre se apresentando como uma liderança que tinha prazer em estar ao lado do povo nas ruas, visitando bairros pobres e mantendo contato direto com as comunidades carentes. Também passava para a população a ideia de assistencialismo, sempre pronto, ao lado de sua esposa, dona Leonor Mendes de Barros, a socorrer os mais necessitados. Utilizava com habilidade o programa para a sua promoção pessoal direta, seduzindo e fascinando a população, que via e ouvia o que desejava. Adhemar tinha plena consciência da importância da comunicação para a consolidação do seu poder como liderança carismática populista junto às massas.

O clientelismo ademarista O FENÔMENO DO CLIENTELISMO ADEMARISTA, peculiar e contraditório, foi decisivo para a consolidação e manutenção de seu poder, fortemente baseado numa complexa rede clientelista hierarquicamente estabelecida para a distribuição de benefícios e privilégios. À primeira vista,

poderia parecer contraditório um populismo instrumentalizado numa rede clientelista de poder. Aliás, o clientelismo ademarista teve suas bases divididas entre os apoiadores rurais e urbanos que, teoricamente, defendiam interesses opostos. Todavia, como nem sempre as bases teóricas explicam a lógica das ações práticas, o populismo ademarista instrumentalizou habilmente o clientelismo como uma importante estrutura para obtenção do apoio político e eleitoral necessário. Em tempos de Lava Jato, caixa 2 e diversos escândalos na política nacional, recorre à época ademarista a institucionalização da chamada “caixinha do Adhemar”, que buscava arrecadar ilicitamente recursos para outros fins que não públicos.

O clientelismo ademarista pode ser identificado por uma estruturação composta em bases diversas, e até opostas, com o desiderato imediato para obtenção de troca de favores, benefícios e privilégios entre determinados beneficiários, como políticos, empresários ou subordinados. Esse clientelismo era exercido e controlado pessoalmente por Adhemar, que, fazendo uso da máquina administrativa que governava para a obtenção de protecionismo político e perpetuação no poder, por meio de concessões de benefícios e favores recíprocos, estabeleceu o ademarismo e consolidou uma poderosa teia clientelista. A política clientelista posta em prática por Adhemar de Barros era bastante eclética e complexa, e consolidava acordos e alianças com ruralistas e liberais, assim como por meio do contato direto com a população regionalmente.

Entretanto, ainda que exista para alguns a distinção entre os termos ademarismo e clientelismo, com significados opostos e incompatíveis, notadamente pelas características de liderança carismática e personalista, o clientelismo ademarista – não só possível, como real – se impôs, na prática, alheio a qualquer definição ou conceito teórico. Por meio de práticas diversas resultantes da cultura ademarista, que buscava insaciavelmente ganhos e favorecimentos pessoais, todos opostos à objetividade, à eficiência e à impessoalidade, desde os acessos aos cargos públicos até as relações íntimas e concessões de favores particulares negociados, Adhemar de Barros soube estabelecer uma clientela fiel e cativa.

A partir dessa identificação clientelista, patrimonial, pessoal e populista, a indistinção entre os interesses públicos e privados foi uma constante na administração pública de Adhemar de Barros. Essa simbiose entre o público e o privado e a promiscuidade entre as ações da vida pessoal e as atividades oficiais de governo demonstraram visivelmente o clientelismo como característica ademarista marcante, consolidado por reiteradas práticas e relações diversas destinadas ao fortalecimento de uma rede de benefícios pessoais entre seguidores e amigos.

As administrações de Adhemar de Barros foram marcadas pela distribuição indiscriminada de cargos e de secretarias aos seus aliados de momento que, conforme a época, a eleição e os conchavos previamente delineados, variavam assim como o vento, pouco importando ideias políticas, referências ideológicas ou fidelidade partidária.

O governo populista de Adhemar de Barros, personalista e patrimonial, de característica clientelista, reproduziu e consolidou nas entranhas das sociedades paulista e brasileira uma gama de tendências e valores políticos e sociais negativos, entre os quais se ressalta a banalização da corrupção, numa verdadeira simbiose entre público e privado. A compreensão da cultura clientelista e sua relação com a corrupção endêmica no Brasil passam obrigatoriamente pela análise da relação estável entre forças

contraditórias, como bem exemplifica o populismo exercido por Adhemar. O domínio do poder político é formado em torno de interesses pessoais e de grupos políticos, pouco importando ideias políticas ou tendências ideológicas teóricas, sempre pautado em uma estrutura administrativa clientelista, cabendo ao líder carismático as escolhas dos incluídos e dos excluídos, assim como a distribuição de benefícios e privilégios.

A realidade da história política ademarista contribui para a compreensão dos motivos determinantes da contínua e persistente debilidade institucional no Brasil e também ajuda a identificar as barreiras impostas ao efetivo exercício das garantias sociais fundamentais, compatíveis com um Estado Democrático de Direito. O poder político nacional – patrimonial por essência e tecnocrata por formalidade – comanda e governa as oportunidades e o próprio acesso às políticas públicas, conduzindo grande parcela de brasileiros à exclusão política, econômica e social, enfim, a diferentes formas de escravidão, sendo contínua a manipulação dos instrumentos de poder, consubstanciadas por meio do assistencialismo, do parasitismo e do clientelismo.

Reflexos, consequências atuais e a solução pelo empoderamento A MÁXIMA ADEMARISTA DO “ROUBA, mas faz”, verdadeiro mito nacional, fez história na política brasileira. Não por acaso, há quem atribua a expressão nos tempos atuais ao político paulista Paulo Salim Maluf, haja vista que essa visão está encarnada na consciência nacional e enraizada como sinônimo de malandragem e esperteza de políticos que justificavam (e continuam justificando) seus ganhos pessoais à custa do erário, sempre com uma “bondosa” contraprestação. Em

administrações públicas mais recentes, o “rouba, mas faz” foi aperfeiçoado para entonar o discurso da importância do atendimento das demandas da população mais carente, destinado ao desenvolvimento social e ao combate à fome, com a concessão de benefícios como o Bolsa Família, o Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação, o Auxílio Gás *etc.*

O “rouba, mas faz” fez história e influenciou gerações inteiras de políticos em solo brasileiro, que, além de ostentarem um marketing baseado na divulgação de grandes obras, parecem não ter vergonha ou qualquer preocupação com a má fama oriunda da corrupção generalizada na classe política. Ainda nos dias atuais, reflexo do desenvolvimento dessa cultura clientelista, as contratações para a ocupação de cargos comissionados ou temporários, via de regra, não guardam relação com a eficiência dos serviços públicos, representando prerrogativas no interesse pessoal de parentes, amigos e apadrinhados partidários. Os cargos públicos acabam sendo utilizados como instrumentos particulares, alcançando no nepotismo uma fórmula avassaladora: os principais cargos e funções públicas são distribuídos conforme a barganha do apoio pessoal ou do acordo político previamente negociado.

O implemento de uma ética clientelista voltada essencialmente ao fortalecimento da liderança de Adhemar de Barros, sem objetivar o verdadeiro amadurecimento das liberdades públicas e das garantias sociais democráticas, criou um ambiente propício ao desenvolvimento do populismo ademarista e sua cultura clientelista baseada na concessão de favorecimentos recíprocos.

Essa situação é ainda mais dramática na sociedade brasileira contemporânea, haja vista que é marcada por uma maior percepção social do fenômeno da corrupção, na qual os políticos, a exemplo de Adhemar de Barros, estabelecem círculos viciosos clientelistas de

difícil ruptura. Nesses entornos, a desconfiança social incentiva o mau funcionamento do governo e, como ensina o professor Fernando Jiménez Sánchez[54], pode se converter em um grave problema de ação coletiva. Resta saber se poderemos, enquanto sociedade civil consciente e organizada, encontrar estratégias e instrumentos para romper esses círculos viciosos derivados da formação histórica de redes clientelistas corruptas, complexas e já conformadas nas vísceras sociais.

Como se constata, o clientelismo ademarista representa um fenômeno importante para a compreensão do atual estágio da política nacional. Muitos políticos dos dias de hoje herdaram de Adhemar de Barros o modelo de personificação do Estado e, consequentemente, toda essência clientelista marcada por um padrão de troca de benefícios, privilégios e favores. Infelizmente, muitas lideranças políticas nacionais continuam subornando e manipulando seus administrados em busca de propinas e de benefícios espúrios. Enfim, desvios de verbas públicas que, gerando custos excessivos, favorecem poucos em detrimento de muitos.

Uma ética constituída no âmago do Estado clientelista brasileiro persiste vorazmente até os tempos atuais e busca resistir com todas as suas forças à modernidade de uma justiça imparcial, eficiente e imediata. Reflexo disso são os seguidores modernos do ademarismo, intitulados como grandes líderes políticos, que continuam inibindo uma pluralidade política, impossibilitando uma oxigenação nas lideranças políticas brasileiras com um efetivo e real envolvimento dos cidadãos. Desorganizada, desmobilizada e impotente, a população – enquanto aguarda a chegada de um novo “salvador da pátria” para resolver todos os problemas – continua a ser cooptada por meio das mesmas práticas políticas obscuras de outrora.

Evidentemente que é muito difícil para os cidadãos comuns exercer ou influenciar o poder político de maneira que possa realmente modificar o atual sistema institucional. Todavia, contrariando o improvável, a história demonstra uma série de bons exemplos transformadores que obtiveram êxito na inclusão social

por meio da valorização do mérito e de oportunidades disponibilizadas a todos os cidadãos. São transformações políticas desse gênero que se fazem necessárias para que a sociedade brasileira acorde e exerça efetivamente o seu empoderamento político.

A lógica é que a sociedade, uma vez consciente, educada e atenta, ao se questionar sobre as graves consequências da continuidade desses hábitos políticos negativos – que só fazem elevar os índices de pobreza, desigualdade e miséria social –, possa constituir instituições de governo fortes e confiáveis, que priorizem o público e estabeleçam a formação de novos círculos positivos e virtuosos.

No entanto, o que se pode fazer para desencadear ou facilitar esse processo de empoderamento político dos cidadãos brasileiros? Não existe uma receita certa e acabada para a criação de instituições inclusivas, embora alguns fatores sejam importantes, como a ordem centralizada, os movimentos sociais com boa dose de pluralismo para a consolidação de amplas coalizões organizadas e o fortalecimento de verdadeiros partidos políticos, que possam se constituir e perdurar, ainda que por meio de um processo de amadurecimento demorado e lento.

Outro personagem central para o sucesso do processo de empoderamento político é a existência de uma imprensa livre e atuante. A imprensa pode dar maior amplitude e disseminação às informações acerca de eventuais abusos econômicos e políticos por parte dos ocupantes do poder. Ela tem a importante função de canalizar o empoderamento de um amplo segmento da sociedade para reformas políticas mais duradouras e democráticas.

Por fim, tomando como exemplo a chamada operação Lava Jato – ressalvados equívocos e excessos naturais em realidades complexas como a brasileira –, ao lado de um Judiciário imparcial e efetivo, é preciso legitimar ainda mais a atuação constitucional do Ministério Público brasileiro, peça-chave e estratégica para o fim da impunidade endêmica em solo nacional, tão bem resumida no "rouba, mas faz" de Adhemar de Barros.

SOBRE O AUTOR

AFFONSO GHIZZO NETO

Doutorando em Estado de Direito e Governança Global pela Universidade de Salamanca (Usal) e mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Promotor de Justiça no Estado de Santa Catarina e idealizador da campanha “O que você tem a ver com a corrupção?”.

6 A Novacap e a construção de Brasília

Ronaldo Costa Couto

RIO DE JANEIRO, MANHÃ DE 26 DE JULHO DE 1958, sala de embarque do Aeroporto Santos Dumont. O engenheiro Israel Pinheiro da Silva, 62 anos, chefe da Companhia Urbanizadora da Nova Capital (Novacap), responsável pela construção da nova capital, aguarda a chamada do voo de seu *Beechcraft*. Conversa com John Dos Passos, escritor norte-americano que celebridades como Sartre, Camus e Malraux consideravam, ao lado de William Faulkner, o mais importante e original do século XX. Eles vão visitar o canteiro de obras de Brasília.

Coisa de loucos

− E o Sayão, doutor Israel?

− É um doido! Sem dúvida alguma, não regula bem.

− Doido?!

− Eu também sou maluco. E o Kubitschek não menos – disse ele, procurando rir. É por isso que nos entendemos tão bem. Só loucos poderiam levar a cabo um projeto desses. Verdade verdadeira. Basta ver a determinação quase insana do próprio JK. Com espantosa frequência, cumprida a agenda no Catete, entrava num ronceiro DC-3, sobrevivente da II Guerra Mundial, e voava cerca de mil quilômetros, em mais de três horas, para verificar as obras de Brasília. Olhava tudo, motivava todos, voltava de madrugada, dormindo numa caminha improvisada. As coisas melhoraram quando conseguiu um quadrimotor Viscount.

Coelho na cartola ROBERTO DE OLIVEIRA CAMPOS, um dos formuladores do audacioso e bem-sucedido Programa de Metas, contava que havia 30 metas. No entanto, na última hora, "JK incluiu um coelho tirado da própria cartola: Brasília", a qual denominou meta-síntese.

Na verdade, o coelho não era novo. Juscelino Kubitschek nutria velho fascínio pela ideia, já presente nos sonhos dos inconfidentes mineiros, na cabeça do patriarca da independência, José Bonifácio de Andrada e Silva, e, desde 1891, em comandos constitucionais. Constituinte em 1946, lutara para torná-la obrigatória. Tinha orgulho de sua Belo Horizonte, de 1897, primeira cidade planejada do país. Seu prefeito de 1940 a 1945, idealizou e fez, com liberdade de ação, em parceria com Oscar Niemeyer e outros ases, o moderno bairro da Pampulha. Niemeyer afirmou: "A Pampulha foi o começo de Brasília"[55].

Atalhos JUSCELINO SABIA QUE CRIAR UMA CAPITAL no ermo planalto central, em menos de quatro anos, exigia efetivo poder de realização. Se dependesse do Congresso e/ou da velha burocracia nacional, adeus. “Não iniciaria a construção da capital para deixá-la, ao fim do meu governo, inacabada. Os meus sucessores a abandonariam e a ideia morreria de novo”[56].

Confiou, então, ao talento de San Tiago Dantas, homem público e jurista brilhante, a elaboração de um anteprojeto de lei que contornasse todos os entraves legais e burocráticos em benefício da ação.

Ao entregá-lo, San Tiago garantiu-lhe que, se aprovado, só precisaria do Congresso para fixar a data da transferência. O projeto foi aprovado, só Deus sabe como. Talvez pela habilidade política de JK na conquista de apoio, inclusive da simpatia geopolítica militar. Isso era decisivo naquele tempo de Guerra Fria e de forte disposição intervencionista nas Forças Armadas. A oposição acabou por apostar tudo no fracasso da empreitada, que parecia mesmo missão impossível. Um delírio. Carlos Lacerda, o poderoso e mais perigoso líder udenista, ao dar sinal verde para a aprovação, disse: “Aquele Juscelino não é de nada. Isso aí vai é desmoralizá-lo”[57].

A Lei n. 2.874, de 29 de setembro de 1956, dispôs sobre a mudança da capital e autorizou a constituição da Novacap, incumbida do planejamento e da execução dos serviços de localização, urbanização e construção no novo Distrito Federal, em área de 5.800 km². Viabilizou a administração paralela ágil e eficaz, semelhante à dos Grupos Executivos do Programa de Metas. Uma espécie de rede legal para acelerar o processo decisório.

Tudo no nada JUSCELINO QUER CONHECER

LOGO A ÁREA. Marca a viagem para 2 de outubro de 1956. Voo direto num DC-3 que pousa na fita de terra vermelha desbastada no cerrado bruto por Bernardo Sayão.

JK vai com Niemeyer ao Cruzeiro, ponto mais alto. Lá examinam mapas, conversam sobre projetos e a topografia, estimam algumas distâncias. Ainda não há nem ideia de como será a cidade, mas definem a localização de um núcleo pioneiro e do palácio presidencial. JK afirma: “O que eu quero, Niemeyer, é um palácio que daqui a 100 anos ainda seja admirado”[58].

Não era para poupar investimentos. Tratava-se de gastar o que fosse necessário para construir algo grandioso, monumental, imponente. Uma capital diferente, marcante, à altura do grande país que o Brasil poderia ser por sua grandeza e imensas potencialidades. Do comunista Niemeyer: “Ele não tinha medo de nada. Nem de comunismo”.[59]

Evidente: tentar fazer Brasília na marra seria absurdo, suicídio político e econômico. No entanto, amparado na lei forte, haveria alguma chance de êxito, apesar do prazo apertado, do tamanho do desafio, da cordilheira de dificuldades e do ceticismo predominante. Portanto, era tocar as obras com base na Lei n. 2.874 e com o pé no acelerador. Do jeito que desse. Talvez até um pouco na marra, se necessário. O sapo pula não é por boniteza, mas por precisão.

O pioneiro Aldo Zaban, contador, técnico de controle externo, referência do Tribunal de Contas da União, foi funcionário da Construtora Rabello: Não existia nada, era um fim de mundo. Então só tinha um jeito: fazer no tapa, na marra, no improviso. Veja bem: naquele tempo, funcionário algum queria vir para Brasília. No Rio, por exemplo, acho que até a dona Sarah Kubitschek era contra[60].

O diretor Ernesto Silva anotou emblemática resposta de Israel ao advogado Segismundo, da Novacap, que estava muito preocupado com certa cláusula contratual: Olhe, Segismundo, eu quero um advogado para me ajudar e não para complicar as coisas. Para

fazer o que está na Lei, eu não preciso de advogado, vou fazendo sem a opinião de vocês. Eu preciso de advogado é para justificar o que não está claro na Lei[61].

Muito poder, muita obra, muito dinheiro e, logo, muitíssimo cuidado com a escolha dos gestores. O velho Lord Acton (1834-1902) já dizia que o poder tende a corromper e o poder absoluto a corromper absolutamente.

Juscelino entregou a presidência da Novacap a um homem de sua absoluta confiança: o sisudo engenheiro Israel Pinheiro, administrador moderno, voluntarioso e personalista, seco, ríspido, resumido e temido. Mas amigos e parentes garantem que era como abacaxi maduro: áspero por fora, doce por dentro. JK costumava dizer que, sem Israel, a tarefa teria sido impossível.

Para reduzir suspeitas, provocações, maledicências e acusações, reservaram uma das três diretorias e um terço dos conselhos para a perigosa União Democrática Nacional (UDN). Queriam a oposição vigiando o dinheiro. Pragmatismo, cautela, engenho e arte. JK era um homem de ação, raposa felpuda da política.

Nomeou diretores o lendário engenheiro Bernardo Sayão e o ínclito pioneiro Ernesto Silva. O terceiro, da UDN, foi o advogado e político Íris Meinberg.

Gestor experiente, sabido e desconfiado, o mineiríssimo Israel criou regras internas rígidas de controle das aquisições, como esta: quem compra não recebe nem distribui, quem paga não compra nem recebe. Ou esta outra, para evitar transações de grande valor e minimizar tentações: as compras só podem ser feitas para serviços determinados. Mais uma, no caso, uma autolimitação: sozinho, o presidente – ou seja: ele mesmo – não pode liquidar contas superiores a um milhão de cruzeiros.

Versinhos da época diziam: “O açúcar e o mel/são filhos do Israel./A carne e o pão/são filhos do Sayão./E o resto?/É do Ernesto”.

Carta branca A NOVACAP EVITOU CONSTRUIR DIRETAMENTE. Contratava empresas privadas,

acompanhava e fiscalizava. Foi o setor privado que executou as obras. Basicamente, o setor público planejava, encomendava, acompanhava como podia e pagava.

Para dar uma ideia da flexibilidade administrativa, basta mencionar que, em reuniões de novembro de 1956, o conselho de administração da Novacap, baseado na Lei n. 2.874, deliberou substituir concorrência pública por concorrência administrativa para a construção da estrada Brasília-Anápolis, obra de vulto, e também trocar concorrência administrativa por administração contratada para a construção do hotel, do Palácio da Alvorada, do aeroporto e da sede e escritório da própria Novacap.

Nessa fase pioneira, a distribuição de obras era feita de modo direto, às vezes surpreendente. Por exemplo: no caso do Teatro Nacional, um projeto diferente, o próprio JK reuniu-se com as construtoras e indagou quem teria condições de executá-lo. Só a Construtora Rabello se apresentou. Levou, claro.

Pedras no caminho REALIZAÇÃO ESPANTOSA, principalmente se levados em conta o apertado prazo de execução, as demais obras do Programa de Metas e as dimensões acanhadas da frágil economia brasileira. Havia, ainda, a força, a agressividade e a contundência de ferozes opositores, principalmente do mundo político, como o líder udenista Carlos Lacerda, que chamava Brasília de câncer e escrevia coisas assim: Brasília será a maior ruína da história contemporânea. A diferença das outras é que nunca será habitada por ninguém, já que não

ficará pronta; Brasília será, para JK, o que as pirâmides são para os faraós: seu túmulo[62].

Ou o professor Eugênio Gudin, ícone do pensamento econômico conservador: Um deserto desolado não pode gerar riquezas. Brasília é um sorvedouro de riquezas. É incrível que se tenha praticado essa loucura em um país pobre e carente como o nosso[63].

E o renomado engenheiro Gustavo Corção, referência do pensamento católico, colunista dos jornais *O Globo* e *Diário de Notícias*, do Rio de Janeiro: Aquela terra é tão árida e inóspita que o lago de Brasília jamais encherá. A água será toda sugada pelo subsolo[64].

Quando o Paranoá atingiu a cota mil e transbordou, JK, aliviado, enviou-lhe este telegrama: “Encheu, viu?!”[65].

Além de ceticismo, ironias, acusações e pancadas políticas, havia brincadeiras que divertiam o próprio JK. Como neste diálogo da lendária dupla caipira Alvarenga e Ranchinho, de enorme sucesso na época: − Se o mundo acabá, o que qui nóis faz, cumpade Ranchinho?

− Aí nóis vai pra Brasília.

Empreiteiras OS VULTOSOS E DIVERSIFICADOS INVESTIMENTOS INDUZIRAM veloz crescimento de vários ramos da economia, como o das empreiteiras de obras, que antes atuavam quase exclusivamente em seus estados e regiões de origem.

A Construtora Rabello, a maior e a principal, foi encarregada das obras do Palácio da Alvorada, da estação rodoviária, do Supremo Tribunal Federal, do Teatro Nacional, da sede do Banco do Brasil, da casa de força do Paranoá, do viaduto em frente ao Banco do Brasil, do asfaltamento da rodovia Brasília-Anápolis e do minhocão

da Universidade[66]. Participaram muitas empreiteiras, quase todas já extintas. Por exemplo: a Pacheco Fernandes Dantas construiu o Palácio do Planalto; a Nacional, o Congresso Nacional; a Planalto, a Barragem do Paranoá, a Pederneiras e o Palácio do Itamaraty; a Coenge concentrou-se em obras de terraplenagem; a Ecra destacou-se na construção de edifícios ministeriais; a Consispa, na área de água e esgoto; e a EBE, na implantação da rede geral de energia elétrica[67].

Muito dinheiro público, fiscalização e controle precários. Então, fragilidade, dúvidas, boatos, calúnias, difamações, suspeitas de superfaturamento e outros ilícitos. Entre os principais alvos estavam Israel Pinheiro e JK, este acusado, por exemplo, de ser sócio oculto do empreiteiro Marco Paulo Rabello (1918-2010), também diamantinense, chefe da Construtora Rabello. Engenheiro brilhante, dizem que era insuperável em dar vida à arquitetura do amigo Niemeyer. A empresa, que atuou também no exterior, perdeu espaço no regime militar. Faliu nos anos 1970. Esquecido pela imprensa, Rabello morreu em 2010, aos 92 anos.

Sem provas SAMUEL WAINER (1912-1980), DONO DO INFLUENTE *Última Hora* ("Um jornal vibrante, uma arma do povo"), diz, em autobiografia publicada em 1988, que no governo JK "se consolidaram fortunas imensas" e que "um dos principais beneficiários do período foi precisamente Marco Paulo Rabello, de quem frequentemente se dizia, sem provas concretas, que era sócio de JK". Mais: "Só a construção de Brasília já bastaria para assegurar a alegria de dezenas de homens do ramo, mas houve mais. A rodovia Belém-Brasília, por exemplo". E ainda:

Nos anos 1950, os barões do café foram substituídos pelos grandes empreiteiros. Especialmente nos anos JK, quando começou a era das obras portentosas, os empresários do ramo compreenderam que valia a pena contar com jornais amigos; com a cumplicidade da imprensa, seria sempre mais fácil conseguir obras sem o ritual das concorrências públicas[68].

Brasília, 19 de agosto de 2018, visão do cientista político David Fleischer, norte-americano de Washington, D.C., brasiliense de coração, estudioso da história da cidade, professor emérito e referência ética da Universidade de Brasília (UnB), em que leciona desde 1972: – Como vê as acusações de corrupção na fase inicial da construção?

– Deve ter havido alguma corrupção, sim. Ninguém constrói uma grande capital federal em apenas três anos e pouco sem alguns atalhos[69].

Dinheiro ao sol JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS, ADVOGADO E ECONOMISTA, funcionário do Tribunal de Contas da União, depois auditor e conselheiro do Tribunal de Contas do Distrito Federal, filho de pioneiros, chegou menino à cidade e a viu nascer. Acompanhando o pai, Cícero Milton Martins de Oliveira, conviveu com Israel Pinheiro em alguns fins de semana na Granja do Ipê.

Um dia, vi dinheiro que não acabava mais espalhado no piso do enorme salão da casa, que era envidraçado. Então perguntei: “Pra que isso?”. “É porque está embolorando lá no cofre. Tem que tomar sol”. Acho que foi a

dona Coracy, mulher dele, que me falou. Tinha um cofre grande lá na Granja. Ele dava banho de sol no dinheiro. Entupia o salão de cédulas, fechava e não deixava ninguém entrar. Nem a dona Coracy. Controlava tudo. Era muito bravo, todo mundo tinha medo dele[70].

Corrupção de varejo “NÃO SE PODE EVITAR IRREGULARIDADES numa obra de tamanha envergadura”, afirmou o representante da UDN na Novacap, diretor Íris Meinberg, à Comissão de Mudança da Câmara, em 9 de julho de 1959. Insistindo em que tais irregularidades “não eram de grande importância”, deu dois exemplos: o de uma empresa de terraplenagem remunerada por hora trabalhada, que fazia funcionar os motores e o tacômetro com os tratores parados; e o de duas empresas norte-americanas encarregadas das armações de aço dos ministérios que “gastavam demais e trabalhavam pouco”, ambas substituídas sem indenização.

Essas declarações, conflitantes com o bombardeio udenista de suspeitas e acusações de alta corrupção na Novacap, revoltaram o líder Carlos Lacerda. O título de sua coluna do dia na *Tribuna da Imprensa* foi: “Desonesto udenista na Novacap”.

Novamente o pioneiro Paiva Martins afirmou, agora sobre desvios da época: Ou não tinha controle ou ele era muito precário. Ainda não havia esse negócio de orçamento, empenho, licitação *etc.* O próprio TCU só veio para Brasília no final dos anos 1960. Pagava-se em dinheiro vivo. Era muita gente. Faziam a lista com os nomes e os valores, punham a peonada em fila e pagavam. Muitos não sabiam assinar o nome. Houve muita malandragem, furtos. Tinha gente que punha candango de outras obras na lista e na fila, pagava

e depois pegava o dinheiro de volta. Muitos não possuíam documentos: tinha até um “identificador visual” que conhecia todo mundo. Ele confirmava: “Este é o fulano”. Aí pagavam. Depois o malandro pegava o dinheiro de volta e dava uns trocados para o identificador e outro cúmplice.

– Só varejo?

– Sim. Um outro caso bem conhecido é o de um caminhoneiro barbudo, brigão, muito forte e bravo, remunerado por quilômetro rodado, que morava na Vila Operária. Para fabricar quilometragem, ele punha o caminhão sobre uns cavaletes que improvisou e deixava ligado e engrenado a noite inteira, as rodas girando no ar. Morreu esfaqueado em meados de 1960.

– Havia punição, Paiva?

− Quando desmascarados, os mutreteiros eram mandados embora imediatamente. E ficavam marcados. A censura moral era muito grande. Olhando para trás, não consigo entender como a corrupção pôde chegar ao estágio de descaramento em que hoje se encontra.

− E aquelas acusações da UDN à Novacap, a Israel Pinheiro e JK? Houve corrupção vultosa de empreiteiras? Ou com terrenos? Propinas, superfaturamento e outras ilicitudes?

− De jeito nenhum! Os orçamentos eram apertados. Tenho enorme admiração pelo doutor Israel Pinheiro. Ele era muito sério com tudo e muito bravo. Sinceramente, não conheço nenhum caso desse tipo. Diziam que o Juscelino tinha contas no exterior. Ninguém mostrou essas contas. A prestação de contas da Novacap era feita ao TCU[71].

Visitantes AS IMAGENS DA CIDADE QUE PARECIA vir do futuro ganharam o mundo, despertando admiração e curiosidade. JK trouxe dezenas de chefes de Estado e celebridades internacionais para conhecê-la. De André Malraux, que a batizou de capital da esperança: “Como o senhor conseguiu construir esta cidade em pleno regime democrático, presidente?”. Le Corbusier elogiou:

“Aqui há invenção!”. Simone de Beauvoir detestou: “Guardo a impressão de ter visto nascer um monstro, cujo coração e pulmão funcionam artificialmente, graças a processos de um custo mirabolante”. O astronauta russo Yuri Gagarin surpreendeu: “A ideia que tenho é de que estou desembarcando num planeta diferente”[72].

De onde saiu o dinheiro?

ROBERTO CAMPOS AFIRMOU: No Programa de Metas, não havia previsão para Brasília. Juscelino a construiu, então, principalmente com recursos dos institutos de previdência, que tinham naquela ocasião bastante caixa. Também obteve empréstimos estrangeiros, inclusive um do Eximbank, de US$ 10 milhões. [...] Outra fonte foram os créditos de fornecedores de equipamentos, particularmente dos importados. E muita emissão de moeda![73]

A inflação foi problema sério no período. JK costuma ser responsabilizado até pela inflação de depois, muito depois. Como se o Programa de Metas e, sobretudo, a construção de Brasília fossem a causa principal das futuras escaladas dos índices de preço. Inclusive das distantes. Ainda hoje falam! Mesmo com as contas públicas e a inflação tendo sido domadas algumas vezes nas décadas seguintes, como no governo Castelo Branco (1964-1967).

Pouco antes de passar a Presidência ao sucessor, Jânio Quadros, em 31 de janeiro de 1961, JK justificou assim a execução acelerada do ambicioso Programa de Metas e a forte emissão de moeda: [Agora] Outros governos poderão empreender a revalorização da moeda, com os aplausos e o apoio de toda a nação, mas não poderiam fazê-lo, de forma alguma, se encontrassem o país atado a uma situação colonial, sem estradas, sem energia, sem obras de base[74].

CPIs de Brasília e Novacap EM OUTUBRO DE 1958, o avanço rápido das obras já sinalizava que a cidade poderia ser inaugurada na data legal prevista: 21 de abril de 1960. Parte da UDN, liderada por Carlos Lacerda, resolveu ser contra Brasília feita às pressas. Considerava o ritmo acelerado prejudicial à economia nacional, inclusive pelo "encarecimento dos custos". Reclamava, também, que os representantes udenistas na Novacap só exerciam a fiscalização "que as circunstâncias permitiam". O grupo queria adiar a data da transferência, empurrá-la para depois do governo JK. Houve agressivo debate entre Lacerda e o firme mudancista goiano Emival Caiado, defensor intransigente de Brasília. Nada mudou.

A divisão do partido quanto a Brasília ficou mais evidente ainda em junho de 1959, na Comissão de Mudança da Câmara, durante a apresentação do relatório do presidente Israel Pinheiro sobre a Novacap e a construção. Lacerda pedia a formação de uma comissão parlamentar de inquérito (CPI), Israel rebatia, argumentando que isso era pretexto para inviabilizar Brasília, tentativa de "desmoralizar essa grande obra do governo". Prevaleceu a tese do incansável Emival Caiado: CPI só depois da inauguração.

Em agosto de 1959, havia uma pressão forte, estridente. A oposição queria uma CPI para investigar favores que teriam sido concedidos à indústria do vidro plano, liderada por Sebastião Paes de Almeida, então ministro da Fazenda. Muita controvérsia, muito barulho, mas não foi instalada.

Em novembro de 1959, no Diretório da UDN, no Rio de Janeiro, o deputado Adauto Lúcio Cardoso acenou com uma série de denúncias à administração da Novacap. Indignado, o diretor Íris Meinberg solicitou a exoneração do cargo e a constituição de comissão de sindicância para esclarecimento do assunto. Ela foi aberta, mas, no mês seguinte, distribuiu nota oficial informando não dispor de meios para aprofundar a apuração.

O mundo gira, a Lusitana roda. Em abril de 1960, pouco antes da inauguração, a UDN tentou outra vez. A Câmara tinha 326 deputados, sendo 83 udenistas. Eram necessárias 114 assinaturas. Obtiveram número suficiente. No entanto, antes da entrega da lista, hábeis manobras de Juscelino e aliados viraram o jogo.

Desabafo NO HISTÓRICO DISCURSO DE INAUGURAÇÃO da cidade, em 21 de abril de 1960, um desabafo. Depois de exaltar a contribuição dos candangos e demais atores, JK lembrou-se dos detratores e acusadores: “Deixemos entregues ao esquecimento e ao juízo da história os que não compreenderam e não amaram esta obra”[75].

O doutor Heráclito Fontoura Sobral Pinto, referência superior do direito e da justiça do Brasil, afirmou: “Homem excepcional, incapaz de uma perseguição, de uma violência, de uma vingança. Perdoava as pessoas, anistiava os culpados e detratores. Mas depois foi por eles perseguido de forma cruel, por inveja e despeito”[76].

Diretoria corrupta?

RIO SÓ ENCHE DEPRESSA COM ÁGUA SUJA. Havia corruptos na diretoria da Novacap? As evidências, testemunhos e histórias de vida parecem indicar o contrário.

O presidente Israel Pinheiro, em abril de 1960, tornou-se o

primeiro prefeito de Brasília. Terminado o governo, voltou para Minas Gerais e assumiu a direção da velha empresa da família na pequenina Caeté, a Cerâmica João Pinheiro, hoje desativada. Em outubro de 1965, elegeu-se governador do estado. Em janeiro de 1971, transmitiu o cargo a Rondon Pacheco e retomou o comando da Cerâmica. Não voltou à vida pública. Nunca se afastou dos antigos e austeros costumes mineiros. Segundo o escritor Nelson Rodrigues, ele foi, "desde Brasília, talvez o homem público mais caluniado do país"[77].

O jurista José Paulo Sepúlveda Pertence, que foi procurador-geral da República e ministro do Supremo Tribunal Federal, fez a seguinte afirmação: "Eu próprio verifiquei a imensa falsidade dos boatos sobre a fortuna de Israel Pinheiro. Ele tinha um patrimônio de classe média alta, nada mais do que isso".[78]

Belo Horizonte, 19 de agosto de 2018, diálogo com o escritor, jornalista, empresário e homem público Hindemburgo Chateaubriand Pereira Diniz. Amigo e genro de Israel Pinheiro, ele viveu intensamente a implantação de Brasília.

> – Houve corrupção importante na Novacap?
>
> – Na Novacap não houve nada! Nada! O Israel era muito duro. Todo mundo tinha medo dele, os empreiteiros também. Ninguém se atrevia! Tinham medo da severidade dele. O que ele fez foi muito bonito. Defendia a mudança desde a Constituinte de 1946. Queria a capital no Triângulo.
>
> – Mas foi alvo preferencial da oposição.
>
> − Porque, durante a construção, o mais importante era a Novacap e a Novacap era Israel. Juscelino deu toda a força a ele. Então a campanha contra era em cima dele. Diziam até que era um grande ladrão e o Juscelino, outro. Toda a intelectualidade e a burocracia do Rio eram contra a transferência. E também grande parte dos políticos, da imprensa. Então foi aquela campanha monstruosa. E veja: ele morreu pobre.
>
> − Doutor Israel reclamava das acusações de corrupção com a família?
>
> − Não! Era muito firme. Não dava bola. Ignorava inteiramente. Eu é que me ofendia. Falavam muito mal dele! Até hoje tem gente falando nisso?
>
> − Sim, especialmente por desconfiança em empreiteiras. O sociólogo mineiro Betinho, irmão de nosso Henfil, adorava contar uma velha

historinha. Deus e o diabo, depois de celebrar a paz universal, resolveram construir uma ponte ligando o céu e o inferno. Metade pra cada um, inauguração em seis meses. Dois meses depois, a parte do diabo já ia longe e a de Deus, nada. Mais três, quatro, cinco meses, e Ele no zero. O diabo pede audiência e reclama: “Já vou entregar minha parte e o Senhor nem começou!” Deus: “Preciso de sua ajuda. Não tem empreiteiro no céu”.

Sobre Israel, Nelson Rodrigues declarou o seguinte em 1973: “Força da natureza, ele ventava, chovia, trovejava, relampejava”[79].

Diretor Bernardo Sayão Carvalho Araújo É UM HERÓI BRASILEIRO DE VERDADE. Um pioneiro nato, acima do bem e do mal, desbravador e realizador, desinteressado por dinheiro. O negócio dele não era ser nem ter, mas fazer. Sobre ele, JK fez a seguinte declaração: Quem olhasse o local onde estava sendo iniciada a construção de Brasília, sempre o veria: chapelão na cabeça, rosto queimado de sol, suando em bica. Estava em toda parte e sempre em atividade. Reservava para si as tarefas mais árduas e perigosas e as executava com seu inextinguível bom humor. À beleza viril do físico privilegiado aliava-se invejável formação moral. Era bom por natureza e bravo por instinto[80].

Sayão morreu em 15 de janeiro de 1959, atingido pela queda de uma árvore enorme, quando comandava a abertura da rodovia Belém-Brasília nas entranhas da selva paraense. A cunhada Hildemar Cabral Pinheiro afirmou: “Ele era diferente de todos. Não ligava pra riqueza nem luxo e nem mesmo conforto. Queria era tocar o Brasil pra frente. Não deixou nada pra Hilda e os meninos,

coitados. Moravam numa casa de madeira. Era honesto até a medula”[81].

Diretor Ernesto Silva CARIOCA DE VILA ISABEL, é considerado pelos demais pioneiros o “candango de antes”, porque começou a trabalhar pela nova capital já em setembro de 1954. Diplomado em Ciências, Letras e também em Medicina, foi oficial do Exército e secretário da Comissão de Localização da Nova Capital. Médico pediatra e professor, é autor de vários trabalhos científicos. Morou em Brasília durante 57 anos, boa parte na Superquadra Sul 105. É autor do livro *História de Brasília: um sonho, uma esperança, uma realidade*. Austero, referência profissional e ética, o doutor Ernesto pontificou como destemido defensor da preservação de Brasília. Morreu em 2010, aos 95 anos.

Diretor Íris Meinberg MINEIRO DE TRÊS PONTAS, nascido em 1908, formou-se em Direito na Faculdade de Direito de São Paulo, em 1930. Especializou-se em direito comercial e economia rural. Atuou como promotor público em Silveira e Barretos, onde também foi procurador da Santa Casa. Udenista, elegeu-se deputado federal por São Paulo em 1950. Na Novacap, coube-lhe a direção das áreas de contabilidade, tesouraria,

jurídica e de terras e agricultura. Era um entusiasta da construção e transferência da capital. Construiu e morou na Granja do Torto. Deixou a empresa em 27 de novembro de 1959. Partiu em agosto de 1973.

Reconhecimento tardio JUSCELINO ELEGE-SE SENADOR POR GOIÁS em 4 de junho de 1961, mas tem o mandato e os direitos políticos cassados pelo governo Castelo Branco em 8 de junho de 1964. Uma tragédia política, familiar e pessoal que infernizou o restante de seus dias. É tachado de corrupto, perde a paz, perde o direito de disputar eleição presidencial, em que era considerado quase imbatível, tem de deixar o Brasil, é espionado no exterior. Perde a única irmã e melhor amiga, Naná. É perseguido e ameaçado, vítima de inquéritos torturantes, chega a ser preso. Perde a adorada mãe, Júlia. Perde a saúde, o patrimônio e, no fim, os sonhos e até a vontade de viver, com perigosos períodos de profunda depressão, inclusive fora do país. "Era voltar ao Brasil ou meter uma bala no peito"[82].

Sabe-se hoje que o propósito da cassação foi expulsar JK da disputa presidencial de 1965, em que era favorito.

O correr da vida embrulha tudo, ensina Guimarães Rosa. Em 1966, regime autoritário, Carlos Lacerda e JK se unem em torno da

chamada Frente Ampla, movimento voltado à democratização do Brasil. Aproximam-se, convivem. Lacerda passa a vê-lo e compreendê-lo de outro modo, com respeito e admiração, como mostram estes fragmentos de texto de 23 de agosto de 1976: O clima de intriga e difamação, os renitentes resíduos de ódio e prevenção beneficiaram os mesquinhos, os covardes e os adulões. [...] Celebram-no por ter feito Brasília. Mas há que celebrá-lo ainda mais por ter demonstrado aos brasileiros que a democracia é possível. E, desde que possível, indispensável[83].

A seu modo, estrelas do poder militar também reconheceram falhas e distorções de atos e ações do regime. Nas palavras do presidente Ernesto Geisel (1974-1979), cerca de 20 anos depois da morte de JK: Costa e Silva chegou esbaforido e foi dizendo: “Seu Castello, temos que cassar o Juscelino”. [...] Sabíamos que no governo do Juscelino tinha havido muita corrupção de auxiliares dele, mas não havia muita coisa contra ele. Como governador de Minas, loteou e vendeu lotes na área da Pampulha, e muitos desses lotes foram comprados por ele ou pela sua mulher. Recebeu de presente do Stroessner uma casa no Paraguai, vizinha a Foz do Iguaçu. O apartamento em Ipanema, em que morava, tinha sido dado a ele pelo Paes de Almeida, que era o homem do “vidro plano”. [...] Havia, assim, uma série de indícios, talvez não suficientes para uma cassação. [...] [A cassação] foi devida principalmente à obsessão do Juscelino de voltar à Presidência da República, desde a época em que saiu do governo, em janeiro de 1961. Obsessão que o dominou até sua morte[84].

O presidente Figueiredo (1979-1985) foi ainda mais explícito. O seu ministro-chefe de Comunicação Social, Saïd Farhat, fez a seguinte declaração: Ao sair de seu gabinete, o presidente me acompanha até à porta, como era seu hábito, e fala-me elogiosamente da operosidade de Juscelino e da sua clarividência em matéria de desenvolvimento social. Menciona ainda a relativa pobreza de JK. Perguntei-lhe como sabia. Respondeu-me que ele próprio fizera o inquérito sobre a vida passada de Juscelino e nada de sério encontrara a desabonar sua honradez. Não me contive e

indaguei: “Por que, então, foi cassado?”. Respondeu-me Figueiredo com sua franqueza habitual: “Porque Costa e Silva queria”. A cassação de Juscelino visava a impedir que ele viesse a concorrer à Presidência ou se mantivesse ativo politicamente, servindo como elemento polarizador dos que desejavam o poder restituído à sociedade civil!”[85].

Convertido em admirador de JK, Figueiredo foi decisivo na concretização de um sonho da viúva Sarah Kubitschek e família: a construção do Memorial JK, em Brasília. Ele escolheu e providenciou a doação do terreno, afastou resistências e participou da inauguração. Em 1980, revogou, por decreto, todas as punições impostas a JK. As comendas, medalhas, títulos e demais honrarias foram restabelecidos.

Tragédia e mistério NA VIRADA DE 1975 PARA 1976, JK anotou no seu diário: “O céu carregado de estrelas atraiu os meus olhos. O que procurava eu nos mundos infinitos que piscavam para mim? O que trará 76? Até a morte pode trazer”[86].

Município de Resende, Rio de Janeiro, quilômetro 165 da Via Dutra, sentido São Paulo-Rio, final da tarde de 22 de agosto de 1976. Desgovernado, o Opala 1970 em que Juscelino viajava invade a pista contrária e é colhido por uma carreta Scania-Vabis com 30 toneladas de gesso. Transforma-se num amontoado de ferros retorcidos, vidros espatifados, assentos destruídos e ensanguentados. JK e seu velho motorista Geraldo Ribeiro morrem instantaneamente. Acidente de estrada ou atentado político? A morte de JK ainda busca um final.

Corrupção recente em Brasília – Mestre Zaban, ainda há quem insista em apontar grande corrupção no início de Brasília. Dá para comparar

com a de depois?

– Não há termo de comparação! Corrupção mesmo aconteceu depois do governo de Juscelino. Com ele, foi feita esta obra imensa – imensa! – e praticamente não houve desvios. Recentemente, quase não houve obra e desviou-se dinheiro público a rodo, de forma organizada.

− Tempos bicudos.

− Sim, muito! Quer um exemplo de cima? Getúlio Vargas, como ditador e como presidente democrático, governou mais de 18 anos; Dutra ficou cinco anos e Juscelino também. Os três tiveram muito poder, mas não enriqueceram. Havia então, em todos os níveis, uma proporção muito maior de pessoas aptas, éticas, com espírito público e amor ao país[87].

Brasília, 19 de agosto de 2018, novamente o cientista político David Fleischer, professor emérito da UnB, estudioso e pesquisador do período. O tema é a corrupção na história recente de Brasília. Ele se diverte ao relatar episódio de visita a Pindamonhangaba, na fase final dos anos 1980, com os filhos Soraya, de 11 anos, e David Ivan, de 8. A pequena pindamonhangabense Celeste, ao saber que eram de Brasília, provocou Soraya, que ficou brava. Mais ou menos assim: “Brasília tá cheia de corruptos!”. “Mas eles não são de lá! Vocês é que votam nos ladrões, mandam pra lá e depois ficam falando mal de Brasília, que não tem culpa”.

− E essa volumosa corrupção autóctone em Brasília?

– Sim. Ela apareceu também na esfera distrital. Hoje minha filha já não poderia dar só aquela resposta.

– A organização, o vulto e a proliferação da roubalheira no Brasil surpreenderam você?

– É claro que em governos anteriores a 64 também houve corrupção. Mas era fichinha perto dessa!

SOBRE O AUTOR

RONALDO COSTA COUTO

Doutor e mestre em História pela Universidade Sorbonne (Paris IV). Professor na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Foi Secretário do Planejamento do Rio de Janeiro (governo Faria Lima) e de Minas Gerais (governo Tancredo Neves). Na redemocratização, foi ministro do Interior, governador de Brasília, ministro do Trabalho e ministro-chefe do Gabinete Civil da Presidência da República (governo Sarney). É membro da Academia Mineira de Letras e da Academia Brasiliense de Letras. Autor, entre outras obras, de *Brasília Kubitschek de Oliveira* (Record, 2006) e de *O essencial de JK* (Planeta, 2013).

7 Corrupção na ditadura: alicerce da corrupção sistêmica de anos recentes Guilherme Cunha Werner

JOSÉ ÁLVARO MOISÉS

Introdução

EM ANOS RECENTES, denúncias avassaladoras sobre o Mensalão e a Petrobras, feitas pelas instituições de fiscalização e controle, como a Polícia Federal, o Ministério Público e a Justiça Federal, tornaram a corrupção o principal problema que preocupa os brasileiros. A partir dessas denúncias, a sociedade brasileira se mobilizou para passar a limpo o fenômeno da corrupção e, especialmente, tratar do seu impacto sobre o financiamento de campanhas eleitorais e o sistema político como um todo.

Grandes manifestações de protesto ocuparam as ruas das principais cidades do país desde 2013 e mostraram que a opinião pública ativa, em sua grande maioria, apoia a Operação Lava Jato e quer a punição dos responsáveis pelo que se denominou corrupção sistêmica. No entanto, para surpresa de muitos, parte desses manifestantes e de seus apoiadores passou a pedir a intervenção dos militares na política como condição para a corrupção ser enfrentada com eficácia. Nas ruas e nas redes sociais, muitos dos que defendem a sua volta ao poder passaram a argumentar que “no tempo dos militares não havia corrupção” e que o país teria vivido um período de excelência ética e moral entre 1964 e meados dos anos 1980.

Essa ideia, porém, não tem apoio na realidade. Os fatos são claros e mostram que houve corrupção durante a ditadura. E, afora a repressão brutal que se abateu sobre a oposição ao regime, também houve uma severa censura de imprensa e de mídia em geral, o que impediu que muitos escândalos chegassem aos jornais e ao conhecimento do público. Os chefes militares não queriam

permitir que fossem divulgados os casos de corrupção envolvendo membros do regime e colegas de farda em vista da possibilidade de que isso pudesse estimular a descrença nas autoridades e na lisura dos dirigentes do Estado. A principal razão para isso era que o combate à corrupção fora uma das principais justificativas do golpe de Estado que apeou do poder o governo legal de João Goulart (contra quem o novo regime nunca encontrou nada que o pudesse incriminar nesse sentido), e o seu controle tinha sido apresentado como parte da nova estratégia de desenvolvimento e de segurança nacional do país.

O contraste dessa situação com o que ocorre nas democracias é evidente, pois nos regimes abertos é possível saber quem corrompe e quem é corrompido com base na ação dos órgãos de fiscalização e controle e na existência de um sistema judiciário independente em relação aos outros poderes; a imprensa é livre para investigar os casos de malversação de recursos públicos e as pessoas comuns sentem-se seguras para fazer denúncias envolvendo autoridades. Nas democracias consolidadas, a isso se segue a punição dos culpados de crimes envolvendo o abuso de poder e o uso de recursos públicos, ou seja, trata-se de um mecanismo de responsabilização de governantes que, na tradição anglo-saxã, se denomina *accountability* horizontal ou interinstitucional.

Nas ditaduras, contudo, nada disso é possível, e essa é a razão pela qual pouco se sabia sobre o que ocorria nos subterrâneos do regime instaurado em 1964 no país. Mesmo assim, alguns casos foram noticiados por jornais que, na origem do regime, tinham apoiado o golpe militar, como *O Estado de S. Paulo*, *Folha de S.Paulo* e *O Globo*. Ao mesmo tempo, a evidência de corrupção durante a ditadura também foi registrada por comunicações diplomáticas estrangeiras, a exemplo de representações oficiais de diplomatas dos Estados Unidos ao seu governo, às quais as autoridades brasileiras tiveram acesso recentemente. Um desses documentos, transmitido em 1984 pela Embaixada dos Estados Unidos no Brasil ao Departamento de Estado norte-americano, tratou de fatos que teriam ocorrido quando o general João Figueiredo presidiu o país. Naquele período, segundo o telegrama

dos diplomatas norte-americanos, o governo estava acuado por denúncias de corrupção de parte de agentes do Estado. É possível que haja documentos nacionais a respeito em arquivos das forças armadas, mas nunca foram divulgados, nem se tem notícia segura de sua existência.

O documento referido, contudo, integra um conjunto de 600 informes diplomáticos secretos tornados públicos pelo governo do ex-presidente Barack Obama, entre 2014 e 2015, e indica que a desconfiança da população em relação aos políticos era grande na época. Entre outras figuras do governo, o ex-ministro do Planejamento, Delfim Netto, foi apontado como beneficiário de esquemas milionários de corrupção. “No nível nacional, existem muitos escândalos que lançam nuvens sobre o governo Figueiredo”, escreveram os diplomatas americanos, e concluíram: “[...] o que está claro é que a corrupção está erodindo a confiança dos brasileiros no governo”[88]. Acusado de conivência e de omissão de fatos que surgiram, malgrado a censura sobre os veículos de comunicação existente, o governo do presidente Figueiredo não se pronunciou.

O memorando secreto norte-americano não foi o único desse tipo a fazer referência à existência de corrupção no período militar. Segundo o jornal *Folha de S.Paulo*, também há documentos confidenciais do Reino Unido com informações do gênero sobre a ditadura militar no Brasil. De acordo com o jornal, registros secretos do governo britânico relataram a ação do governo brasileiro para abafar uma investigação de corrupção relativa à compra de navios de escolta construídos na Inglaterra durante os anos 1970. Segundo a denúncia, os governos dos generais Emílio Garrastazu Médici (1969-1974) e Ernesto Geisel (1974-1979) teriam abafado o caso envolvendo uma fraude milionária. Datados de 1978, os registros indicam que o governo britânico manifestou interesse em investigar uma denúncia de superfaturamento na compra de equipamentos para a construção dos navios vendidos ao Brasil, mas a iniciativa não foi aceita pelo governo militar.

Os diplomatas ingleses teriam observado o seguinte: Os

brasileiros claramente desejaram manter o assunto de forma discreta. É evidente que não gostariam que mandássemos uma equipe de investigadores e não iriam colaborar com uma, se ela fosse. O embaixador concluiu que o risco de sérias dificuldades com as autoridades brasileiras, que poderia ser levantado por uma investigação, não deveria ser assumido[89].

Os bloqueios e os impedimentos para a investigação e a divulgação dos casos de corrupção durante a ditadura não conseguiram evitar que outras denúncias aparecessem. Um dos casos que teve grande repercussão foi a chamada Operação Capemi, relativa à Caixa de Pecúlio dos Militares, uma empresa que se beneficiou de uma concorrência para explorar madeira no Pará e que supostamente teria desviado cerca de 10 milhões de dólares em benefício de agentes do Serviço Nacional de Informações (SNI). O fato foi investigado por uma comissão parlamentar de inquérito (CPI) na década de 1980. Outra denúncia envolveu o grupo Coroa-Brastel, conglomerado empresarial conhecido principalmente por sua rede de eletrodomésticos nos anos 1970. Enfrentando problemas financeiros, a empresa pediu um empréstimo à Caixa Econômica Federal em uma operação em que integrantes do regime foram acusados de desviar recursos do banco. Também são citados em notícias os casos de superfaturamento na construção da Ferrovia do Aço e desvios de dinheiro público na construção de grandes obras, como a rodovia Transamazônica, que, como se sabe, nunca foi concluída.

Por fim, um estudo recente do historiador Pedro Henrique Pedreira Campos, intitulado *Estranhas catedrais: as empreiteiras brasileiras e a ditadura civil-militar, 1964-1988*[90], sustenta que a prática de favorecer governantes para obter vantagens já era adotada pelas principais empreiteiras nacionais que estiveram no centro dos escândalos envolvendo a Petrobras. Segundo o pesquisador, durante o regime militar as empreiteiras tinham acesso direto ao Estado e seus governantes, sem precisar recorrer a mecanismos como financiamento de campanha, pois as eleições para formar governos estavam suspensas. O livro mostra que a

vinculação da Odebrecht com a Petrobras começou ainda na década de 1950, mas se consolidou de fato durante o período da ditadura. A Odebrecht passou de 19ª empresa de maior faturamento, em 1971, para a terceira colocação, em 1973, impulsionada, em grande parte, pelas políticas que levaram ao chamado “milagre econômico”. O mesmo teria ocorrido com empreiteiras como Andrade Gutierrez, Mendes Júnior e Camargo Corrêa. A relação dessas empresas com o Estado envolveu especialmente a realização de grandes obras de infraestrutura empreendidas pelos governos militares, o que possibilitou a sua consolidação como empresas privilegiadas do cenário econômico-financeiro do país.

Em vista da importância desses casos, alguns deles são tratados adiante neste capítulo. A descrição dos casos baseia-se em informações da mídia impressa citada ao longo do texto.

Os casos mais conhecidos Coroa-Brastel

Esse caso trata do grupo composto por uma instituição financeira, a corretora Coroa S.A. Crédito, Financiamento e Investimentos, e pela rede de lojas Brastel, voltada ao segmento de venda no varejo a crédito de bens de consumo duráveis, ambas de propriedade de Assis Paim Cunha. A finalidade do grupo seria tomar recursos excedentes de agentes superavitários no mercado para lastrear empréstimos a pessoas físicas destinados à aquisição de bens duráveis, como eletrodomésticos e automóveis, os quais não poderiam ser adquiridos à vista. A captação dos recursos se dava com a emissão de letras de câmbio pela própria financeira do grupo.

Assis Paim Cunha era uma figura de prestígio e mantinha bom relacionamento com as três mais importantes autoridades econômicas do governo federal, Antônio Delfim Netto, Ernane Galvêas e Carlos Geraldo Langoni, ex-ministros do Planejamento, da Fazenda e ex-presidente do Banco Central, respectivamente. O prestígio, segundo o próprio Paim, se estabeleceu a partir de fevereiro de 1981, quando concordou em absorver a corretora carioca Laureano S.A., uma das principais casas da praça financeira

do Rio de Janeiro, que estava à beira da falência. Os representantes do governo sempre alegaram, contudo, que o negócio se deu por iniciativa do próprio empresário, e por ser a corretora Coroa a principal credora da Laureano.

No entanto, sobre o período após a absorção da corretora deficitária, a revista *Veja* publicou, em outubro de 1983, uma matéria classificando-a como “uma aventura bilionária”, o que, posteriormente, ficou conhecido como o caso Coroa-Brastel. Ao absorver a corretora Laureano S. A., foi aberta uma linha de crédito e empréstimos junto à Caixa Econômica Federal, o que, aliado à forte especulação financeira, possibilitou captar elevadas somas em dinheiro no mercado de títulos. A Financeira teria colocado em prática uma arriscada operação fraudulenta lastreada na emissão de letras de câmbio sem o correspondente financiamento. Assim, “o crediário da Brastel pouco tinha a ver com as letras de câmbio da Coroa, que continuavam a voar sem lastro pelo mercado em quantidades cada vez mais maciças”, e a remuneração oferecida de 250% ao ano era muito acima das taxas médias de mercado, que giravam em torno de 150%. A irregularidade poderia ter sido identificada se houvesse efetiva fiscalização por parte do Banco Central, o que não ocorreu. Em maio de 1983, a Corretora Pebb, uma das maiores detentoras de letras de câmbio da Coroa, receando as dificuldades do mercado e da ciranda financeira, decidiu liquidar antecipadamente a sua posição, devolvendo o equivalente a 15 bilhões em títulos à Coroa-Brastel[91].

Conforme foi apurado posteriormente por um interventor do Banco Central, Walter Vieira Lopes, o grupo já não contava mais com a liquidez necessária para absorver uma liquidação antecipada e mal conseguia manter a roda da fortuna em funcionamento. A dívida havia atingido a cifra de Cr$ 488 bilhões em títulos, sendo que apenas Cr$ 70 bilhões estavam efetivamente lastreados – os outros Cr$ 418 bilhões eram letras frias. E, apesar de uma série de sucessivos empréstimos obtidos junto à Caixa Econômica Federal, em 27 de junho de 1983, Galvêas, com a anuência de Delfim Netto e Geraldo Langoni, decretou a intervenção no grupo, conforme

aponta o estudo do economista José Carlos de Assis, no livro *A dupla face da corrupção*[92].

A investigação tramitou junto ao Supremo Tribunal Federal (STF), e o Inquérito n. 212-7/DF concluiu, em outubro de 1988, que os ex-ministros Delfim Netto e Galvêas, “detendo o controle total da política econômico-financeira da administração pública federal, conscientemente desviaram para terceiro (Assis Paim Cunha) dinheiro público, por cuja guarda e correta gestão deveriam zelar”; em relação a Langoni, alegou-se ter-se apurado uma “séria infração funcional, de péssimo administrador da coisa pública”[93]. Uma denúncia da Procuradoria-Geral da República em relação a Galvêas foi, contudo, rejeitada em 1994 pelo STF. E o Congresso Nacional, em 26 de abril de 1989, negou licença para instauração de processo de queixa crime contra o então deputado Antônio Delfim Netto com base em sua imunidade parlamentar.

Estima-se, todavia, que foi desviado dos cofres públicos, na forma de empréstimos concedidos pela Caixa Econômica Federal, autorizados pelo Banco Central, o total de Cr$ 500 bilhões, equivalentes a R$ 52 bilhões em moeda atual. Os prejuízos também atingiram cerca de 35 mil investidores, cuja maioria era formada de pessoas humildes que jamais foram ressarcidas. Ninguém foi efetivamente responsabilizado; Assis Paim Cunha respondeu a alguns poucos processos e foi condenado à prisão domiciliar pelo crime de emissão de cheques sem fundos; faleceu em 2008 sem sua fortuna[94].

Operação Capemi

Outro caso que teve grande repercussão envolveu a empresa Agropecuária Capemi Indústria e Comércio e foi objeto da reportagem “O escândalo da Capemi”, de autoria do jornalista Ayrton Baffa, publicada em 8 de março de 1983 pelo jornal *O Estado de S. Paulo.* A matéria sintetizou as iniciativas da empresa com o objetivo de participar do segundo certame licitatório promovido pelo Instituto Brasileiro de Defesa Florestal (IBDF). A licitação destinava-se a cumprir um audacioso projeto para extrair e efetuar o

aproveitamento econômico de toda a madeira contida na área de floresta a ser inundada pela barragem da usina hidrelétrica do Tucuruí, no sudeste do Pará. O primeiro certame licitatório teve a participação de oito empresas, mas nenhuma delas venceu a concorrência diante do rigor das condições estabelecidas no edital[95].

A Capemi contava com a retaguarda do fundo de pensão dos militares e era tida como uma instituição sólida. O seu fluxo de caixa vinha diretamente de descontos efetuados na folha de pagamento das prestações de seus associados. Composta por sete empresas, dispunha de um patrimônio líquido de US$ 222 milhões, o que possibilitava o desenvolvimento de atividades assistenciais e filantrópicas. A Capemi foi a única participante da nova licitação promovida em meados de julho de 1980. Apesar da necessidade da apresentação de três envelopes, cada qual contendo respectivamente os documentos de habilitação, proposta técnica e proposta financeira, foi entregue apenas uma carta de intenções, com o compromisso de assumir o risco total do empreendimento e de remunerar o IBDF com 3% do faturamento oriundo da comercialização dos recursos vegetais. A empresa, assim, teve êxito onde anteriormente tinham fracassado empreiteiras do porte da Camargo Correia e da Andrade Gutierrez[96].

No seu livro *Os mandarins da República*[97], o jornalista José Carlos de Assis relatou uma suposta influência do ex-embaixador brasileiro na França e ex-ministro do Planejamento, Antônio Delfim Netto, para a indicação da empresa francesa Maison Lazard et Cie para integrar um consórcio com a Agropecuária Capemi, bem como a sua intermediação para o aval do Banco Nacional de Crédito Cooperativo (BNCC), subordinado ao Ministério da Agricultura, para viabilizar o empréstimo no valor de US$ 100 milhões do Crédit Commercial de France, do banqueiro Jacques De Broissia, cunhado do então presidente francês Valéry Giscard d’Estaing, com quem Delfim Netto mantinha boa relação desde seu período como embaixador em Paris. O empréstimo possibilitou o início da operação de aquisição de equipamentos e prospecção do terreno e

da madeira a ser extraída, tendo envolvido, segundo se alega, por má gestão ou por má-fé, a contratação de serviços desnecessários e superfaturados.

Em fevereiro de 1983, a revista *Veja* publicou a matéria de capa intitulada “O dossiê do jornalista desaparecido”, que tratava do caso Capemi. A matéria focou o escritor e jornalista Alexandre von Baumgarten, a quem se atribuía o fato de ser colaborador do SNI, relatando que ele havia sido “solicitado pelo general Newton de Araújo Oliveira Cruz, chefe do Serviço, a editar uma revista para tentar formar uma corrente de opinião pública favorável à Revolução de 1964 e ao governo federal”. Para tal empreitada, teriam sido “prometidos recursos em anúncios ou em espécie da ordem de Cr$ 110 milhões”[98], por meio de contratos de publicidade firmados com órgãos do governo e, em especial, com a Capemi. A nova revista, contudo, sete meses depois de sua primeira edição, de setembro de 1979, demonstrou-se inviável. Baumgarten tentou forçar a Capemi a comprar a revista, em vista de que a empresa era o principal anunciante desta, mas a essa altura o passivo acumulado e as dívidas eram gigantescos, e a iniciativa não teve sucesso. Antes de seu desaparecimento, a revista de Baumgarten foi adquirida pela empresa AMA Comunicações e Participações Ltda. por meio de um contrato assinado por um primo do general Milton Cruz, o advogado Fernando Mário de Oliveira Cruz. O dossiê de Baumgarten atribuiu o fracasso da revista à falta de apoio da agência de inteligência e do próprio general Milton Cruz[99].

Os fatos envolvendo a Capemi foram investigados por uma CPI na década de 1980. O aval do BNCC foi visto como concedido de forma irregular, uma vez que a Capemi não tinha a natureza de cooperativa e o empréstimo, destinado à aquisição de parte do equipamento necessário à empreitada, não atendia aos requisitos de crédito cooperativo. A empresa faliu, tendo desmatado somente 10% da área contratada, enquanto apenas um carregamento da madeira extraída chegou a ser comercializado, e de forma deficitária.

Convocado pela CPI, o general Milton Cruz invocou o sigilo

previsto na lei que criou o SNI para não depor, apesar de o relator da Comissão, deputado Matheus Schmidt, do PDT do Rio Grande do Sul, ter solicitado ao ministro do Exército, general Walter Pires, que autorizasse o depoimento de seu subordinado sob o argumento de que “a convocação nada tem a ver com os segredos do SNI, mas com o patrocínio de corrupção”[100]. Contudo, ninguém foi efetivamente responsabilizado. Em 1983, durante o governo Collor, o IBDF foi extinto[101].

Curiosamente, apesar de insolvente, Alexandre von Baumgarten, antes de ser morto, em ação que foi atribuída a agentes do SNI, residiu em um apartamento de luxo no Leblon, no Rio de Janeiro, de propriedade de Ronald Levinsohn, um dos grandes responsáveis pelo escândalo do Grupo Delfin, conforme aponta José Carlos de Assis no livro *Os mandarins da República*, relatado a seguir.

Caso Delfin

Em 1972, surgiu no ABC paulista, por iniciativa do empresário Ronald Guimarães Levinsohn, a financeira intitulada Delfin – Del Financiamentos. O seu fundador queria atrair para o mercado de cadernetas de poupança uma massa de pequenos investidores que tinham dificuldades de poupar suas economias. O Grupo Delfin se transformou na maior caderneta de poupança do país, com Cr$ 120 bilhões em depósitos e 34 milhões de depositantes. Apesar desse aparente sucesso, a realidade era outra. Durante mais de uma década, diversas operações irregulares de compra e venda de terrenos supervalorizados entre sociedades de crédito imobiliários, construtoras, incorporadoras e "laranjas" foram realizadas à custa de empréstimos obtidos junto ao Banco Nacional de Habitação (BNH). Os empreendimentos imobiliários enriqueceram seus administradores, provocando uma dívida que, apesar de sucessivamente renegociada, acrescida e corrigida, inviabilizou a liquidez das operações financeiras do grupo[102].

No final de 1982, uma reportagem do jornalista José Carlos de Assis publicada pela *Folha de S.Paulo* denunciou o fato de o Grupo Delfin ter conseguido quitar cerca de Cr$ 70 bilhões da dívida total de Cr$ 82 bilhões junto ao BNH apenas com a entrega de duas glebas de terras, uma em São Paulo e outra no Rio de Janeiro, cujo valor de mercado, avaliado pela Diretoria de Terras do banco e por uma comissão técnica especialmente nomeada, estimou-se ser de apenas Cr$ 9 bilhões, aproximadamente. A operação denominada consolidação da dívida contra *dação* – ou seja, a entrega de um bem para quitar uma dívida tributária – foi decidida pelos ministros Mário Andreazza, do Interior, Delfim Netto, do Planejamento, e Ernane Galvêas, da Fazenda, com base em critérios técnicos relativos à suposta "valorização potencial" dos imóveis em um prazo estimado de oito a dez anos, se neles fossem executados os projetos habitacionais planejados e se posteriormente fossem comercializados com a taxa de lucro prevista. A mesma proposta, porém, havia sido rejeitada anteriormente pelos órgãos técnicos do

governo, conforme ofício confidencial a que a reportagem teve acesso, e que fora encaminhado em 13 de agosto de 1982 pelo então presidente do Banco, José Lopes de Oliveira, ao ministro Mário Andreazza.

Apesar dos esforços de Levinsohn para evitar a divulgação do escândalo, a revista publicou a reportagem, seguida de diversas outras. Os correntistas, então, se assustaram com a possibilidade de um desfalque e imediatamente começaram a sacar as suas poupanças. Não restou outra saída ao governo João Figueiredo a não ser decretar a intervenção no Grupo Delfin, em 21 de janeiro de 1983, apenas 20 dias após a publicação da reportagem. O Estado brasileiro arcou, então, com o pagamento de todas as cadernetas com saldo de até 2.000 UPCs – equivalente, em dinheiro de hoje, a R$ 70 mil cada –, ou seja, 98,3% de todos os depósitos. Na prática, isso significou que a sociedade pagou as contas do fracasso do empreendimento[103]. O caso saiu completamente do noticiário, mas o jornal *O Globo*, de 19 de janeiro de 2018, esclareceu que, em janeiro de 1984, o Grupo Delfin foi submetido à liquidação, chegando inclusive a veicular um edital para pagamento dos passivos. Entretanto, em 1989, o Banco Central converteu a liquidação extrajudicial em ordinária, sem que tivesse havido o ressarcimento integral dos credores de títulos de capitalização. O caso se arrastou judicialmente por vários anos até que o empresário Ronald Levinsohn fechou acordo, em 1991, com o BC, pelo qual receberia a liberação dos ativos remanescentes da Delfin sob a condição de conter o restante das dívidas em 13 anos. Nenhuma parcela, contudo, chegou a ser quitada e, em 16 de março de 2006, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) reconheceu como justo o pagamento da dívida junto ao BNH com os dois terrenos citados, encerrando definitivamente a questão. Ninguém foi efetivamente responsabilizado pelos prejuízos[104].

Considerações finais A CORRUPÇÃO PRATICADA DURANTE O REGIME militar em nada difere do conceito clássico apontado por Joseph S. Nye,

um dos autores que mais tratou do fenômeno, ao definí-la como o desvio de comportamento de atores responsáveis por uma função pública formal com o objetivo de atender a interesses privados. Com efeito, segundo a literatura especializada, o fenômeno da corrupção pode se manifestar em três ordens distintas de grandeza: a *corrupção individual*, praticada pelo agente público em benefício próprio, a exemplo do fiscal que deixa de aplicar uma multa a um infrator para receber propina; a *corrupção estrutural*, envolvendo delitos que afetam uma ou mais instituições públicas inter-relacionadas; e a *corrupção sistêmica*, que, ao articular a ação de um conjunto de atores públicos e privados, inclusive partidos políticos, captura de forma organizada instituições do Estado e do sistema político, em parte ou no todo, com as suas atividades, guardando semelhança com o chamado crime organizado.

A corrupção afeta, portanto, o poder decisório de autoridades do Estado, voltado à alocação de recursos públicos desviados para atender a interesses privados em troca de uma contrapartida; e ainda o poder discricionário expresso na alocação e na condução de políticas públicas que se destinam a justificar determinada escolha dentro de um arco de possibilidades, para ao final dar a aparência de legal ao desvio praticado. Os setores públicos e privados envolvidos justificam, por vezes, as suas práticas de corrupção

como necessárias para a superação de entraves burocráticos, que impedem a formação do capital nacional e o próprio desenvolvimento como um todo. Nesse sentido, o cientista político norte-americano Samuel Huntington, a quem se atribui o fato de ter prestado assessoria ao regime militar brasileiro, argumentou em seus estudos que o pagamento de propina em troca de benefícios pode ser visto como um meio legítimo e necessário para acelerar os negócios e, dessa forma, transpor os obstáculos próprios da rigidez burocrática.

Nesse sentido, a corrupção havida durante o regime militar pode ser classificada na categoria de corrupção estrutural. As decisões que envolveram diferentes desvios de recursos públicos estavam concentradas em setores específicos do poder executivo, a exemplo dos ministérios do Planejamento e da Fazenda, e do Banco Central, possibilitando a ocorrência de fraudes financeiras e o desvio de verbas públicas. Entretanto, afetaram sequencialmente outras unidades, como Infraestrutura, Viação e Obras Públicas, Transportes e Minas e Energias, responsáveis por grandes obras de infraestrutura e desenvolvimento. A corrupção, então, organizou-se a partir de uma rede central envolvendo diversos atores alinhados em torno de autoridades que detinham o poder de decisão e controle, do início ao fim do processo, de recursos administrados pelo poder executivo. O sistema se apoiava no poder do chefe do Executivo, a quem cabia escolher os ministros de Estado, mas que mantinha, ao mesmo tempo, um necessário distanciamento de ações efetivas, permitindo-lhe alegar desconhecimento de desvios praticados em função da delegação de poder. A justificativa adotada funciona, aliás, até hoje quando se invoca a máxima que reza que “o presidente não sabe de tudo”.

Com a abertura e a democratização do país, a partir de meados dos anos 1980, o monopólio de decisão sobre a alocação de recursos públicos foi quebrado. O poder anteriormente concentrado nas mãos do poder executivo e dos ministérios passou a ser disputado também pelo poder legislativo, que, intermediado por partidos políticos em sua necessária interface com a população em geral e, especialmente, com os eleitores, passou a operar sob uma

nova dinâmica. Esse novo cenário levou a uma mudança de estratégias e articulações voltadas para os atos ilícitos, e a antiga rede central que administrava a corrupção se transmutou em redes difusas, com múltiplos contornos, permitindo que vários atores passassem a participar dos processos de decisão.

A consequência foi a evolução da corrupção de configuração estrutural do regime militar para a sistêmica do período democrático, em decorrência da diluição da supremacia do poder executivo na alocação de recursos públicos e nomeações para cargos em empresas estatais, algo que passou a ser compartilhado com o poder legislativo em vista de sua competência legal para aprovar medidas provisórias, projetos de lei e emendas constitucionais. Nesse contexto, o raciocínio dos atores passou a se apoiar no princípio constitucional, segundo o qual o acesso ao poder político se legitima pelo voto, levando o esquema de corrupção sistêmica a disputar o apoio popular, percebido não como um exercício de cidadania, mas como uma mercadoria que precisava ser conquistada para servir de intermediação em face dos objetivos esperados.

Isso levou a que corruptores e corruptos estabelecessem um pacto destinado a disciplinar as trocas interpessoais com base no retorno que cada um esperava obter um do outro, a partir da lógica segundo a qual recursos públicos são fornecidos em troca de recursos políticos (financiamento de campanha, obtenção de apoio eleitoral, votos) ou de benefícios econômicos (superfaturamento de obras públicas e propinas), em que diferentes agentes garantem as condições necessárias para a manutenção do seu *status quo* ou a ampliação de seu poder. A análise adquiriu, assim, clara conotação mercadológica, a disputa eleitoral se afastou da efetiva participação democrática, fundada no bem comum, e se voltou para a realização de interesses dos grupos que disputam o poder e os meios de enriquecimento. A vitória no pleito eleitoral passou, então, a ser vista como a garantia necessária disso, o que explica o esquema ter-se articulado quase sempre em torno do financiamento de campanhas eleitorais e de seus resultados para o compartilhamento de poder do Estado.

Cabe considerar, por fim, que essas reflexões sugerem que a relação estabelecida entre as esferas pública e privada durante o regime militar, por meio do esquema de corrupção estrutural, serviu de alicerce para a instauração da corrupção sistêmica no Brasil contemporâneo. Embora envolvendo entes públicos, como as empresas estatais, e entes privados, como as grandes empreiteiras, sob a coordenação de dirigentes de partidos políticos, a corrupção se desenvolveu contemporaneamente à sombra da opacidade da máquina pública, com apelos à retórica desenvolvimentista, mas por meio de um modelo de administração pública hipertrofiado, herdado em parte do período do regime militar, o qual exacerbou o poder de decisão dos atores públicos que, desse modo, puderam oferecer as contrapartidas esperadas pela participação dos atores privados.

Isso sugere que, embora de natureza bastante diferente, a corrupção havida no período do regime militar está na origem da corrupção que ganhou tanta centralidade na vida do país no período democrático. A grande diferença, contudo, entre essas duas situações é que agora, na democracia, um Sistema de Integridade – formado pela Polícia Federal, pelo Ministério Público e pelas Justiças Federal e Estadual – fiscaliza, controla e pune a prática de corrupção. Nesse sentido, como indica a experiência da Operação Lava Jato, a sociedade brasileira passou a contar com um meio efetivo de combate à corrupção e às suas consequências, o que não acontecia durante o regime militar. O desafio, em face das enormes resistências e da resiliência de práticas ilícitas por parte das elites políticas denunciadas por crimes de corrupção, está em saber se essa experiência se manterá nos próximos anos. Esse desafio depende de como a sociedade se posicionará diante dessas resistências.

SOBRE OS AUTORES

GUILHERME CUNHA WERNER

Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP). Pesquisador do Núcleo de Pesquisa de Políticas Públicas (NUPPs) da USP.

JOSÉ ÁLVARO MOISÉS

Doutor em Ciência Política pela USP. Coordenador do Grupo de Trabalho sobre a Qualidade da Democracia do Instituto de Estudos Avançados (IEA-USP).

8 O período de transição e a fraude eleitoral: o caso Proconsult Márcia Pereira da Silva

RITA DE CÁSSIA BIASON

Introdução

NA HISTÓRIA RECENTE, uma das palavras mais lembradas quando pensamos na política brasileira é corrupção. No entanto, esse não é um fenômeno atual. Enquanto desvio de recursos públicos, a corrupção sempre esteve mais ou menos presente no Brasil republicano.

É corrupto aquele que, sendo funcionário público, concursado, contratado ou eleito, tem comportamento ilegal, agindo em benefício próprio ou de particulares. Esse tipo de comportamento pode ser identificado em diferentes ações, como aquele que paga recompensa escondida em troca de vitória em licitações de serviços e obras várias, ou aquele que obtém emprego ou contratos públicos baseados em relação de parentela, sem mérito (o chamado nepotismo), ou ainda quem comete peculato, isto é, desvio de dinheiro público para causas particulares[105]. A corrupção é ilegal; comete crime quem corrompe e quem se deixa corromper. Há corrupção em pequenos e em grandes atos.

Este texto aborda um caso de corrupção em um momento da história que muitos brasileiros gostam de afirmar que foi desprovido de corrupção, de escândalos políticos, de desvio de dinheiro: o período dos governos autoritários militares instalados desde 1964. Começamos com o contexto histórico, dando ênfase ao processo eleitoral do período, uma vez que nossa intenção é tratar especialmente do caso que ficou conhecido como Proconsult.

Poder e autoritarismo na política brasileira EM

1964, UM GRUPO DE MILITARES depôs João Goulart, abrindo precedente para o autoritarismo brasileiro. A ideia inicial era dar continuidade ao sistema presidencial em vigor, mas sob a tutela militar, sendo o presidente designado pela própria corporação. Não desconhecemos o fato de que foi uma coligação civil-militar que ascendeu ao comando do país em 1964, mas esse debate não interessa para os propósitos deste texto. De 1964 a 1985, tivemos cinco militares governando o Brasil: Castelo Branco (1964-1967), Costa e Silva (1967-1969), Médici (1969-1974), Geisel (1974-1979) e Figueiredo (1979-1985).

A tomada do poder pelos militares brasileiros, em 1964, representou uma ruptura no antigo padrão de relação entre os civis e os militares, conjuntamente com o aparecimento de um novo papel junto à sociedade brasileira. Lembramos que no período de 1961 a 1964 havia no Brasil uma crescente sensação de desordem econômica, política, social e ideológica. Em meio a um cenário incerto é que se abriu caminho para os militares assumirem um novo papel na sociedade: o de "moderadores" do sistema político[106]. Esse papel foi um elemento importante na legitimação do regime político militar, na medida em que designou um consenso "livremente manifestado" e aceito pela sociedade brasileira.

Em nome de um projeto de governo inspirado na Doutrina de Segurança Nacional, as Forças Armadas fortaleceram o executivo e mantiveram sob controle a participação política civil ao se dar o direito de perseguir políticos, cassar mandatos e estabelecer novas normas para os partidos políticos e as eleições.

Parte da atribuição do papel moderador refere-se à relação entre civis e militares. Acreditava-se que era possível governar dentro de

uma estrutura constitucional parlamentar, ou seja, que as reivindicações políticas e econômicas poderiam ser transformadas, pelo sistema político e legislativo, em produtos aceitáveis.

Desde que Castelo Branco assumiu o cargo de presidente do Brasil em nome das Forças Armadas foram editados atos institucionais, complementares, decretos-leis e uma série de normatizações que continuaram, entre outros, a aumentar a função do executivo e a propiciar, cada vez mais, o controle da vida política nacional. Podemos resumir o período como uma época de preocupações de ordem econômica, como o controle da inflação e a promoção do crescimento econômico, e de ordem política, com ênfase no combate do avanço ideológico comunista.

A organização partidária do período imediatamente anterior a 1964 era vista, pela corporação militar, como fator de perturbação da unidade nacional. Controlar os partidos foi uma estratégia para evitar que políticos de oposição fossem novamente eleitos e que o governo tivesse, mais uma vez, que recorrer às cassações. O AI-2 extinguiu os partidos políticos, cancelou os seus registros e estabeleceu a manutenção das exigências da Lei n. 4.740, editada quatro meses antes, para a oficialização de novas agremiações partidárias. A partir de então, uma extensa normatização tratou das possibilidades do registro de novos partidos.

A Lei n. 4.740, denominada Lei Orgânica dos Partidos Políticos ou Estatuto dos Partidos Políticos, estipulou uma série de normas para o registro das organizações partidárias, apesar de referir-se abertamente à “pluralidade dos partidos” e à “garantia dos direitos fundamentais do homem”. A Lei estabelecia que para a fundação de um partido seria necessário um número mínimo de 101 fundadores que se responsabilizassem pelo cumprimento das etapas para o registro, começando pela publicação, em jornal de grande circulação de cada estado, da intenção (chamada manifesto) de se criar uma entidade partidária, acompanhada de estatuto e programa. Uma vez comprovada a publicação, os fundadores passariam a se dedicar às exigências para o registro. Nota-se que a primeira etapa já permitia restrições governamentais, uma vez que a Lei n. 4.740 estabeleceu que “o programa dos partidos deverá expressar o compromisso de

defesa e aperfeiçoamento do regime democrático”, mas não definiu a expressão “regime democrático” que, obviamente, cabia, naqueles anos, à interpretação do governo instituído em 1964.

Na segunda etapa, ou seja, para a obtenção do registro oficial, era preciso conseguir um número de filiados que significasse, pelo menos, 3% dos eleitores que haviam participado efetivamente da última eleição nacional para a Câmara dos Deputados. Os eleitores não podiam concentrar-se em um só estado, já que a lei também estipulava que deviam ser de 11 ou mais estados, perfazendo um percentual mínimo de 2% em cada um deles. A adesão dos filiados seria comprovada por assinatura em lista que informasse o nome e a sigla do futuro partido, dados pessoais daqueles que a ele aderissem, bem como a identificação da pessoa responsável pela coleta das assinaturas. Qualquer cidadão estava proibido de assinar listas para registro de mais de uma organização partidária (já que o partido, oficialmente, ainda não existia) e, ao se filiar a algum partido, atestava concordar com seu programa e com sua ideologia.

Não é difícil imaginar as consequências da divulgação dessas exigências. Todos os possíveis filiados, aqueles que assinassem as listas, ficavam sujeitos a responder pelo programa já publicado caso o governo julgasse que não estava em consonância com o “verdadeiro ideal democrático”. Em virtude das informações que deveriam acompanhar as assinaturas de adesão, as pessoas que se dispusessem a colaborar com a fundação de um partido eram facilmente localizadas pelos órgãos da repressão. As listas, em duas vias, deveriam ser entregues ao Cartório Eleitoral mais próximo, que as remeteria ao Tribunal Regional Eleitoral (TRE). Cabia ao primeiro órgão conferir as assinaturas e as informações da lista, certificando-se de que não havia nomes repetidos e, ao segundo, aguardar que o número e o percentual exigido de filiados para cada estado (no mínimo, 11) fossem alcançados. Finalmente, o TRE encaminharia os documentos ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE), que julgaria o pedido e divulgaria a existência do novo partido.

Mesmo depois de o partido ser registrado, a Lei n. 4.740 tratava das possibilidades de sua extinção. O governo tinha o direito de

anular o registro das organizações partidárias que julgasse "contrariar o regime democrático", conforme já informado anteriormente. Para continuar na legalidade, a nova agremiação ainda precisava eleger uma grande quantidade de representantes.

Obviamente poucas organizações partidárias tiveram condições de atender a tais exigências, o que fez com que muitos partidos fossem considerados praticamente extintos, mesmo antes de o AI-2 extingui-los de fato.

O Ato Complementar n. 4, de 20 de novembro de 1965, fechou ainda mais o cerco aos partidos políticos. Apesar de ter permitido aos parlamentares que estavam sem legenda naquele ano (muito em virtude de seus partidos de origem não atenderem à extensa lista de exigências já descritas para registro) se agruparem em organizações provisórias para poder concorrer às eleições de 1966, esse mesmo AC estipulou outras normas rígidas para que se oficializassem novos partidos. Dizia o art. 1 que, para se constituir em partido político, era preciso obter no Congresso Nacional um "número não inferior a 120 deputados e 20 senadores". Apesar de numericamente ser possível a formação de três partidos que atendessem a tais normatizações, a certeza do voto público e nominal e o medo da repressão (descrita e permitida pela legislação já editada e conhecida pelos parlamentares) fizeram com que a grande maioria aderisse à Aliança Renovadora Nacional (Arena), partido declarado do governo. Os historiadores alertam para o fato de que, para se formar uma segunda agremiação partidária, o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), foi necessária a intervenção do governo, que incitou dois senadores a mudarem da Arena para o MDB.

E o sistema partidário seguiu sem grandes sobressaltos para os grupos no comando do governo até que o autoritarismo entrasse em crise e fosse imposta a abertura.

A abertura política ganhou diferentes nomes na historiografia: descompressão, abertura lenta e gradual, devolução, abertura negociada. O fato é que ela foi cuidadosamente planejada no interior do Estado. No contexto da abertura, o Brasil que se pretendia democrático ganhou contornos que, se muitas vezes

atendeu às demandas militares de autonomia para o desempenho da função política, também incorporou reivindicações de grupos organizados da sociedade civil. No entanto, a maioria da sociedade acabou concordando com os termos da abertura proposta pelos militares.

Para que esse processo fosse factível, da perspectiva governamental, seria necessário que tanto Geisel quanto Golbery obtivessem apoio dentro da corporação militar. Um segundo passo seria a reativação do mecanismo eleitoral pelas vias diretas, uma vez que o processo eleitoral funcionava, desde o golpe de 1964, por meio de eleições indiretas para os cargos ao legislativo e ao executivo.

Por meio das eleições, pretendiam-se alcançar a legitimação processual e a recuperação da credibilidade no processo eleitoral, a fim de permitir a normalização institucional. É o que Lamounier[107] denomina cálculo de descompressão. É claro que a normalização gradual do processo eleitoral era algo que o governo queria fazer sempre apresentando nomes próximos ao grupo no exercício do poder, a exemplo de membros da Arena.

Ocorre que a abertura gradual e controlada, a descompressão a que se propunha Geisel teve sua legitimidade ameaçada a partir das eleições de 1974, com a vitória oposicionista do MDB (formado por representantes de diversos segmentos que se opunham ao regime militar).

As eleições de 1974, as primeiras sob o governo Geisel, elegeram membros do Congresso Nacional – um terço do Senado e toda a Câmara dos Deputados.

A vitória do MDB teve um grande impacto sobre a corporação militar, pois desde 1965 a Arena – grupo de políticos que apoiavam os militares – sempre obtivera a maioria no Congresso. Um segundo elemento, que decorre da vitória oposicionista, foi o aumento do interesse popular pelas eleições e uma maior clareza dos eleitores de que a Arena era situação e o MDB, oposição (Lamounier, 1988). Para tentar controlar as eleições seguintes, já que a abertura estava em andamento, foram lançados nos anos que se sucederam a Lei

Falcão e o Pacote de Abril.

Em 1979, João Baptista Figueiredo assumiu a presidência do Brasil e sua administração promoveu uma gradual transição aos civis. Seu discurso, ao vencer as eleições, incluía promessas de democracia e anistia. Em 1979, uma reforma política foi aprovada e pôs fim ao bipartidarismo dominante, entre MBD e Arena, passando a existir o pluripartidarismo.

A extinção da Arena e do MDB no final de 1979 possibilitou que, no início da década seguinte, fossem registrados outros partidos. Entre aqueles da oposição, somaram-se ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), agremiação que reuniu a maioria dos quadros do antigo MDB, o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), o Partido Democrático Trabalhista (PDT) e o Partido dos Trabalhadores (PT). Já a Arena converteu-se no Partido Democrático Social (PDS), de ampla base governista. No período da volta da pluralidade partidária, também houve o debate acerca dos destinos do Partido Comunista Brasileiro (PCB), que então poderia conseguir a legalidade.

Nas eleições diretas para o governo dos estados, a oposição, em conjunto, elegeu dez governadores. O partido do governo perdeu as eleições em capitais importantes, a exemplo das vitórias de Tancredo Neves em Minas Gerais, Leonel Brizola no Rio de Janeiro e Franco Montoro em São Paulo. Entretanto, a vitória da oposição não se deu sem escândalos e sem conflitos. O caso mais conhecido foi a eleição para o governo do Rio de Janeiro.

Leonel Brizola e o retorno à política

NAS PRIMEIRAS ELEIÇÕES DIRETAS NO BRASIL, em 1982, disputavam o governo do Rio de Janeiro os partidos que haviam obtido autorização para disputar as eleições por cumprirem as exigências da legislação eleitoral. Entre as exigências, definidas no pacote de 25 de novembro de

1981[108], estavam a proibição da coligação eleitoral entre os partidos e o estabelecimento do voto vinculado, segundo o qual o eleitor ficava obrigado a votar para todos os cargos (governadores, deputados estaduais, deputados federais, senadores, vereadores e, em algumas cidades, prefeitos) no mesmo partido, sob pena de ter seu voto anulado. Por fim, os partidos concorrentes eram obrigados a lançar candidatos para todos os cargos[109].

Obviamente que essa proposição visava favorecer os partidos majoritários, como o PMDB e o PDS, os quais detinham uma estrutura partidária que permitia cumprir as determinações da legislação. Os partidos recém-criados dificilmente poderiam seguir tal proposição e corriam o risco de extinção. Era o impasse do PT, do PTB e do PDT.

No PMDB, Miro Teixeira era o nome que despontava e contava com o apadrinhamento do então governador Chagas Freitas. Nos demais partidos oposicionistas, o PT tentava construir sua própria história com a candidatura de Lysâneas Maciel, enquanto o PDT e o PTB consideravam a possibilidade de reunificação.

Essa reunificação seria difícil, pois Sandra Cavalcanti, no PTB de Ivete Vargas, contava com o apoio dos militares, e Brizola, que havia rompido com o PTB e fundado o PDT, almejava uma carreira solo. A dificuldade para o PDT era que não dispunha de dinheiro para estruturar as eleições em todo o território nacional, como determinava a legislação. Outro fator era que o PMDB, comandado por Chagas Freitas na capital e pelo senador Amaral Peixoto no interior, tinha supremacia política no estado.

Às vésperas da eleição de 1982, o PDT discutia essas e outras dificuldades em torno da candidatura de Brizola. Utilizando os recursos de TV e rádio, tendo o viés para o debate público e

detentor de uma personalidade carismática, acabou consolidando o nome para candidato ao governo do estado[110].

As primeiras pesquisas de opinião, que sairiam em março de 1982, apontavam a vitória de Sandra Cavalcanti (PTB), com 51,7% das intenções de voto, seguida por Miro Teixeira (PMDB), com 23% e Leonel Brizola (PDT), com 5,4%. O resultado dessa primeira prévia impunha uma enorme dificuldade, uma vez que, no interior do partido, poucos acreditavam no sucesso da eleição de Brizola.

Sandra Cavalcanti, por sua vez, detinha uma legenda eficaz e veiculava um discurso eficiente, voltado para as donas de casa e priorizando temas como a alta do custo de vida e a necessidade de investimento no setor da educação[111].

Miro Teixeira contava com a máquina política do seu padrinho e a força da sigla do PMDB; Moreira Franco acabou sendo escolhido como o candidato do PDS e tinha o apadrinhamento de Amaral Peixoto, líder do PDS no antigo estado do Rio de Janeiro. A diferença entre as candidaturas era que o candidato do PMDB tinha força política na capital, enquanto o candidato do PDS, no interior. Esse quadro pode ser confirmado com a pesquisa de opinião divulgada no *Jornal do Brasil* em 20 de agosto de 1982: 29,5% das intenções de votos pertenciam a Miro Teixeira; Sandra Cavalcanti contava com 25,1%; Moreira Franco, com 23%; e Leonel Brizola, com 10%[112].

Na pesquisa, Miro aparecia em primeiro lugar; em segundo, havia quase um empate técnico entre Sandra Cavalcanti e Moreira Franco. Leonel, em último, passaria a se beneficiar de uma série de acontecimentos que se desenrolariam no decorrer dos meses. O primeiro foi a aproximação de Miro Teixeira de setores da esquerda, os luas-pretas[113], distanciando-o do chaguismo e de seus apoiadores[114]. Outro elemento importante é que a partir de agosto Brizola renuncia ao tom conciliador dos meses anteriores, adotado na campanha, e passa a colocar-se como oposição ao *status quo* dominante no momento[115]. O discurso agressivo e a postura de oposição aos governos federal e estadual, acrescido de uma brilhante oratória, produto de um comunicador nato, coloca-o como

o centro das atenções nos meses seguintes. O apoio obtido de Prestes à sua campanha lhe conferia, ainda mais, a marca de oposição. Tal é o impacto da postura adotada que na pesquisa do *Jornal do Brasil* de 15 de outubro de 1982, sobre as intenções de votos na capital, ele aparecia em primeiro lugar, com 44,8%, seguido por Sandra Cavalcanti, com 14,5%, Miro, com 13% e Moreira Franco, com 13,4%[116].

À medida que Brizola se estabilizava nas prévias eleitorais, mais ataques eram dirigidos ao gaúcho e mais rumores chegavam, pelos jornais, de que Brizola não assumiria o governo do estado se vencesse as eleições. O governo federal, por sua vez, passou a dar recursos financeiros para a candidatura de Moreira Franco, uma vez que Miro Teixeira, ao distanciar-se de Chagas Freitas (sempre alinhado com os militares) e aproximar-se do grupo de oposição no interior do PMDB, deixou de ter o apoio do campo majoritário no interior do partido.

Brizola, por sua vez, não dispunha de apoio nem de recursos do estado ou do governo federal, restando-lhe a sua incrível capacidade de comunicação, seu carisma e o apoio de um grupo de militantes empenhados na sua vitória. Nesse contexto, restava apenas empenhar-se na campanha na capital, pois faltavam recursos para a divulgação do seu nome no interior do estado[117].

Segundo Brigadão e Ribeiro[118], os debates transmitidos pelo SBT no programa *O Povo na TV* contribuíram para alterar o quadro a favor de Brizola: “No primeiro desses debates, Brizola aparecia com aquela sua roupa jeans-brim azul, cabelos soltos, enquanto Moreira era o único que se vestia de terno, formal”.[119]

Diferente avaliação faz Mônica Rodrigues, para quem o discurso de Brizola e o que ele simbolizava, “o não à ditadura militar”, é que lhe garantiram a ascensão na campanha do governo do estado do Rio de Janeiro: “O candidato se tornou um fenômeno eleitoral: elegeu uma bancada maior que a do chaguismo e a do governo federal juntas”.

Com o fim da campanha e as eleições realizadas, teria início uma longa batalha pelo resultado da apuração dos votos. A tentativa de

manipulação dos resultados em favor de Miro Teixeira seria a marca registrada das eleições cariocas de 1982.

Em 1982, o Congresso Nacional havia aprovado a Lei n. 6.996, que permitia à Justiça Eleitoral o incremento de recursos de informática nos processos eleitorais. Na eleição ocorrida naquele ano, a primeira para governo de estado desde 1965, vários tribunais regionais recorreram a empresas de tecnologia da informação para auxílio no momento da totalização dos resultados eleitorais. A maior parte dos estados utilizou a já recorrente parceria com o Serviço de Processamento de Dados (Serpro). Foi o caso de São Paulo, Santa Catarina, Pará e Ceará, entre outros. O Rio Grande do Sul retomou a parceria com a UFRGS e o Rio de Janeiro contou com os serviços da empresa Proconsult[120].

O caso Proconsult

TERMINADA A ELEIÇÃO em 15 de novembro de 1982, deu-se início às apurações, e no primeiro boletim divulgado, com o voto vinculado, havia uma dificuldade para os “novos” partidos, pois caso o eleitor fizesse uma escolha diferente, o voto seria anulado.

A apuração também causava estranheza, uma vez que a votação era manual e a apuração, informatizada. A soma dos mapas da apuração seria realizada nas juntas apuradoras de cada zona eleitoral por uma empresa particular e, no caso do Rio de Janeiro, ficaria sob a responsabilidade da Proconsult-Racimec, de propriedade de antigos oficiais de informação do Exército e contratada “exclusivamente” pelo TRE do Rio de Janeiro. Ressalta-se que o TRE-RJ foi o único a contratar uma empresa privada para apurar os votos[121]. Em diversos estados, como São Paulo e Minas Gerais, a apuração ficaria sob a responsabilidade do Serviço de Processamento de Dados (Serpro), empresa pública do governo federal vinculada ao Ministério da Fazenda.

A fraude organizada pela Proconsult referia-se à transferência de

votos nulos e brancos para o candidato do PDS, Moreira Franco, o que ficou conhecido como Fator Delta. Segundo Brigadão e Ribeiro (2015, p. 5), pelo regime estabelecido, em que o voto iria para o mesmo partido, estimava-se que haveria um alto índice de votos nulos, pois, segundo a visão elitista, o eleitorado brizolista, mais pobre, seria a principal vítima dos votos nulos e brancos transformados em Fator Delta.

O PDT, alertado para uma possível fraude, contratou a empresa Sistemas e Serviços de Informática (Sysin), coordenada por Cibilis Viana[122] e por César Maia. Uma terceira apuração ocorria na rádio Jornal do Brasil, além da apuração, paralela, da TV Globo e do jornal *O Globo*.

Nos dias subsequentes à apuração, os números não batiam entre as organizações, e o TRE-RJ começou a apresentar atrasos nos resultados da capital, enquanto os votos do interior estavam quase todos computados.

Brizola cada vez mais alertava para uma fraude em curso, o que se confirmava, gradualmente, pelos dados apresentados pelo *Jornal do Brasil*, no dia 19 de novembro de 1982, apontando a vantagem de Brizola, enquanto *O Globo* indicava vantagem do candidato Moreira Franco[123].

A Sysin, sob o comando de César Maia, gradualmente foi confirmando a tentativa de fraude. No dia 23 de novembro de 1982, o PDT constatou que os votos nulos e brancos cresciam com base na multiplicação de sufrágios dados a Moreira Franco e a Brizola em cada urna, somente em determinados municípios (Amorim, 2005, p. 121). A explicação dada, a lentidão na apuração, teria ocorrido pela transferência da apuração dos votos da Proconsult para a Racimec, sua associada, responsável pelos jogos de loteria esportiva no Rio de Janeiro, o que teria levado ao atraso na apuração.

Somente após um mês da eleição é que foi divulgado, oficialmente, o resultado para o governo do estado, dando vitória a Leonel Brizola (PDT), com 34,2% dos votos; Moreira Franco (PDS) havia ficado em segundo lugar, com 30,5%, seguido por Miro Teixeira (PMDB), com 21,5%, e Sandra Cavalcanti (PTB), com

10,7%.

Considerações finais A DÉCADA DE 1980 foi o período de transição na política brasileira, uma vez que compreendeu o fim da ditadura militar (1964-1985) e a eleição indireta do primeiro presidente civil, José Sarney, que governou o Brasil instaurando os princípios democráticos. A década também foi marcada pela disputa do imaginário em torno do que seriam os governos militares anteriores e na crença, ainda dominante, de que esse foi um período sem corrupção e sem escândalos financeiros, o que não é verdade.

No caso da Proconsult, a investigação que se seguiu pelo perito Glaudo Lima e pelo promotor Celso Fernando de Barros revelou que os programas e boletins de urna estavam escondidos com os tenentes-coronéis Haroldo Barroso e Manoel de Carvalho, responsáveis pela concepção dos programas de computador utilizados pela Proconsult na totalização dos votos. Segundo Amorim[124], Esses boletins foram carimbados pela Capemi, empresa que fez a totalização dessas urnas rejeitadas pelo computador por apresentarem diferença no número de votos e de votantes. [...] A Capemi [...] tinha fortes laços com o SNI. Os dois militares, ambos na reserva, eram funcionários da Capemi e também da Proconsult.

O caso Proconsult segue sem investigação. O promotor responsável foi substituído após ser promovido a procurador, e o seu sucessor, Angelo Glioche, entendeu que não havia indícios suficientes de acusação e fraude e negou-se a assinar o laudo. Até hoje a dúvida se houve fraude ou se foi acidente permanece. Caberá ao leitor decidir.

SOBRE AS AUTORAS

MÁRCIA PEREIRA DA SILVA

Doutora em História pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), na área de culturas políticas. É professora de História Contemporânea, atuando junto ao Departamento de História e ao Programa de Pós-Graduação em História da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Estadual Paulista "Julio de Mesquita Filho" (Unesp), *campus* de Franca. Possui publicações na área de culturas políticas, memória e história do Brasil republicano.

RITA DE CÁSSIA BIASON

Doutora em História Social pela Universidade de São Paulo (USP) e pós-doutorado em Ciência Política pela Universidade de Valladolid (Espanha). Atualmente é professora doutora na Unesp, *campus* de Franca, e diretora do Instituto Não Aceito Corrupção (Inac-SP). Tem experiência na área de Ciência Política atuando principalmente nos seguintes temas: corrupção política e mecanismos de prevenção e controle da corrupção.

9 A corrupção no governo Collor Guilherme Casarões

Introdução 23 DE MARÇO DE 1988. A capa da revista *Veja* daquela semana apresentava uma nova figura à cena política nacional, o jovem governador de Alagoas, Fernando Collor de Mello. Abaixo de seu nome, em letras garrafais, o apelido que o acompanharia até as eleições presidenciais do ano seguinte: “O caçador de marajás”. Ao declarar guerra contra os funcionários públicos de altos salários, que acumulavam benesses num país profundamente desigual, Collor apresentava-se como a novidade e a ruptura com o passado. O descontentamento popular com a política tradicional, vista como corrupta e injusta, era seu principal combustível na caminhada rumo ao Planalto.

10 de maio de 1992. A mesma revista *Veja* circulava, nacionalmente, uma reportagem de cinco páginas contendo um dossiê montado pelo empresário – e irmão do presidente – Pedro Collor de Mello. A entrevista trazia graves acusações contra o tesoureiro da campanha de Collor, Paulo César Farias (conhecido como PC Farias), que supostamente comandava um esquema de corrupção envolvendo grandes empreiteiras e uma complexa rede de correntistas fantasmas, cuja função era “esquentar” 130 milhões de dólares provindos de negócios ilegais. Tudo com a conivência presidencial. “As informações contidas no dossiê derrubam o governo, colocam o PC na cadeia e levam muita gente com ele”, afirmou Pedro Collor à imprensa.

De fato, menos de cinco meses mais tarde, a abertura de um processo de *impeachment* suspenderia o mandato de Fernando Collor, até que ele renunciasse, às vésperas de seu julgamento pelo Senado. O mesmo combate à corrupção que se tornara bandeira de campanha do presidente acabaria por criar as condições para sua queda. Desgastado pelas denúncias, pelos escândalos e pelo colapso da governabilidade, o primeiro presidente eleito pelas urnas na Nova República abandonou o mandato em pouco mais de dois anos e meio. Neste capítulo, mostraremos a maneira como as redes de corrupção se organizaram durante o governo Collor, enraizaram-se na máquina pública e foram desvendadas pelos parlamentares ao longo do ano de 1992.

O articulador: Paulo César Farias[125]

OS GRANDES ESCÂNDALOS DE CORRUPÇÃO do governo Collor estão intimamente ligados à figura do empresário Paulo César Farias. Tesoureiro da vitoriosa campanha de 1989 e amigo próximo do presidente, PC construiu uma complexa rede de tráfico de influência, envolvendo políticos, empresários e comparsas, responsável pelo desvio de milhões de dólares dos cofres públicos. Não se sabe ao certo a quantia, nem quanto dela foi destinado ao presidente e seus familiares ou ao bolso do próprio PC – estima-se que o tesoureiro tenha arrecadado algo próximo a US$ 1 bilhão, que, segundo a denúncia de Pedro Collor, era repartido na proporção 30/70 entre PC e o presidente. Do que se tem clareza, contudo, é que a trama organizada pelo empresário alagoano correspondeu a um dos mais ostensivos esquemas de corrupção, emanado do coração do Executivo federal.

Nos dois primeiros anos do governo, PC foi capaz de manter amigos e parentes em cargos-chave de ministérios e agências. Seu irmão, o cirurgião Luís Romero Farias, tornou-se secretário executivo do Ministério da Saúde. De lá, ordenou a centralização de todas as compras ministeriais nas mãos do amigo Luís Ribeiro Gonçalves, nomeado diretor financeiro da Central de Medicamentos (Ceme). Sob as ordens de PC Farias, e como parte de seu projeto

de poder em Alagoas, a Ceme liberou nada menos que US$ 7,5 milhões para o Laboratório Industrial e Farmacêutico de Alagoas, alegadamente desviados para a campanha eleitoral de Geraldo Bulhões, do Partido Social Cristão (PSC), que disputava o governo do estado contra um dos mais próximos aliados de Collor, o deputado Renan Calheiros, do Partido da Renovação Nacional (PRN). Com o triunfo de Bulhões, PC construiu um escoadouro de verbas públicas entre Brasília e Maceió, estruturado em torno do Ministério da Ação Social, cuja ministra, Margarida Procópio, também compunha a famigerada República das Alagoas.

Os recursos de saneamento básico destinados àquele estado eram filtrados por outro irmão de PC, Cláudio Farias, vereador local e secretário de Saneamento e Energia. Além da área de saneamento, comandada, no ministério, pelo secretário Walter Annicchino, Paulo César também se articulava via Secretaria Nacional de Habitação, liderada por Ramon Arnus Filho. Os dois pilares do esquema PC na Ação Social movimentavam, em conjunto, aproximadamente US$ 5 bilhões anuais na realização de obras públicas. Parte disso acabava se perdendo em superfaturamentos, que, alega-se, foram remetidos diretamente a PC e seus auxiliares.

A influência do tesoureiro da campanha do presidente, porém, não se restringia aos seus contatos de Alagoas. Em meados de 1991, PC aproximou-se do ministro da Educação, o senador Carlos Chiarelli, do Partido da Frente Liberal (PFL), buscando se infiltrar nas compras da merenda escolar, que chegavam ao valor anual de US$ 1,5 bilhão. No gigantesco Ministério da Infraestrutura, o empresário nomeou dois chefes da Secretaria Nacional dos Transportes: Marcelo Ribeiro – derrubado por um escândalo chamado “S.O.S. Rodovias”, em que tentou gastar US$ 500 milhões destinados à recuperação de estradas federais sem licitação – e José de Figueiredo – que supostamente organizava um esquema de extorsão de empresários e de cobrança de propinas junto ao diretor da Divisão de Administração e Finanças do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER), Walter Oliveira. O diretor do Departamento de Transportes Terrestres da secretaria, Paulo

Soares, também acusado de pertencer ao esquema PC, foi o primeiro funcionário a ser demitido após a instauração da comissão parlamentar de inquérito (CPI) do caso PC, em junho de 1992.

Nenhuma das exuberâncias de PC teria sido possível sem amparo do mais poderoso ministério da Esplanada: o da Economia, que reunia, sob a batuta da economista Zélia Cardoso de Mello, as antigas pastas da Fazenda e do Planejamento. A relação simbiótica entre o empresário e o núcleo econômico do governo começou mesmo antes da posse: descobriu-se que PC Farias e suas empresas, além do próprio presidente, esvaziaram suas contas bancárias às vésperas do enorme confisco das poupanças empreendido pelo governo, como parte do Plano Collor. A informação privilegiada que beneficiara o "amigo do rei" era somente a ponta de um *iceberg* maior, que envolvia o pagamento de prebendas a funcionários do ministério, as nomeações de amigos e o tráfico de influência abrangendo outros ministros e grandes empresários.

Ao longo de 1990, era a Brasil Jet, empreendimento de PC Farias, que financiava as diárias na Academia de Tênis de Brasília, onde se hospedou grande parte da nova equipe econômica, que não havia fixado residência imediata na capital. Foram US$ 40 mil dólares repassados a José Max Reis Alves, assessor encarregado da administração interna do ministério. No mesmo período, o secretário particular de Zélia, João Carlos Camargo, recebeu US$ 240 mil em cheques assinados por dois fantasmas do esquema PC. Além dos repasses, o empresário alagoano enviava à ministra, com alguma frequência, bilhetes com diretrizes sobre liberação de verbas a ministros amigos, como o próprio Chiarelli, financiamentos e mudanças de legislação que beneficiassem empresas como Mercedes-Benz e Odebrecht.

PC também conseguiu nomear aliados para postos importantes no superministério. Vitor Werebe tornou-se superintendente regional da Receita Federal em São Paulo e trabalhou para PC na abertura de duas empresas no exterior: a Miami Leasing Aviation Company, nos Estados Unidos, e a Dupont Investment, nas Ilhas Virgens Britânicas. A operação viabilizou a importação de um avião Lear Jet

55, que ficou conhecido pelo codinome Morcego Negro, no valor de US$ 10 milhões, gozando de isenções fiscais do governo brasileiro. No Rio de Janeiro, PC indicou Luiz Quattroni à presidência do Instituto de Resseguros do Brasil (IRB), o responsável pela contratação de um escritório francês de consultoria, o Fidal Paris Associès, para reaver prêmios de seguros devidos ao IRB no exterior.

No dossiê montado por Pedro Collor e divulgado na revista *Veja*, em maio de 1992, o irmão do presidente acusava PC de lavar dinheiro por meio da Fidal Paris, que repassava recursos a duas empresas abertas pelo empresário no exterior, a Madsen Company Ltd. e a Begleiter Ltd. Por fim, e mais importante, Paulo César colocou seu amigo Lafaiete Coutinho Torres, ex-dirigente da Federação Brasileira das Associações de Bancos (Febraban) e da Federação Nacional dos Bancos (Fenaban), na presidência da Caixa Econômica Federal em março de 1990. Pouco mais de um ano mais tarde, com a saída de Zélia e sua equipe, Lafaiete passou a presidir o Banco do Brasil, amparado pela coalizão governista – e por PC Farias.

À medida que consolidava a rede de influência na Esplanada, PC Farias estreitava seu contato com grandes empreiteiros. Isso se dava por meio da Empresa de Participações e Construções (EPC), fachada criada por PC em 1986 para sustentar seus negócios em Alagoas, onde, à época, foi tesoureiro das campanhas dos candidatos do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), Fernando Collor, ao governo do estado, e João Lyra, ao senado. De acordo com os documentos disponibilizados pela CPI, a EPC realizava ligações telefônicas não somente para os prepostos do empresário nos ministérios, como também para OAS, Odebrecht, Mendes Júnior, CR Almeida, Cowan e Andrade Gutierrez – todas envolvidas em projetos do governo federal. Entre abril de 1990 e abril de 1992, a EPC emitiu dezenas de notas frias para algumas dessas empresas, como forma de justificar o pagamento de propinas. Somente nos seis primeiros meses de governo, estima-se que PC tenha recebido aproximadamente US$ 5,1 milhões das construtoras Tratex, Odebrecht e Andrade Gutierrez, além da

Votorantim, gigante do setor de cimento.

A interferência de PC em nome de interesses privados também chegou ao projeto mais ambicioso do governo Collor, a construção de cinco mil Centros Integrados de Atenção à Criança e ao Adolescente (CIACs). As recorrentes tentativas do tesoureiro de Collor de superfaturar o preço mínimo do metro quadrado das obras, em favor das grandes construtoras, desgastaram o ministro Alceni Guerra, que acumulava as pastas da Saúde e da Criança. Sob as ordens do empresário alagoano, as empreiteiras boicotaram as licitações para forçar o governo a elevar os preços. Não fosse um conjunto de pequenas e médias construtoras aceitarem assumir as obras pelo valor originalmente estipulado, as pressões de PC poderiam ter comprometido o próprio projeto – e custado o cargo ao ministro Guerra, que depositava nos CIACs a esperança de seu futuro político.

O episódio dos CIACs revelou, ademais, que houve uma disputa interna ao governo pela cobrança de propinas. Além de PC, que havia ocupado espaços privilegiados na estrutura governamental, surgiram denúncias, em julho de 1991, de que o secretário de Assuntos Estratégicos, Pedro Paulo Leoni Ramos (ironicamente, conhecido como PP), também buscava comandar a liberação de verbas públicas. Também amigo de Collor, PP foi acusado de movimentar uma conta secreta do governo, sem qualquer dotação orçamentária ou autorização legislativa, pela qual circularam cifras da ordem de US$ 65 milhões. Àquela altura, os chamados "pedágios" já haviam sido inflacionados em 30% ou até 40% do valor das transações, contra os 10% que eram habitualmente cobrados pela liberação de contratos ou obras. Numa "carta aberta ao presidente", naquele mesmo mês, o senador Divaldo Suruagy (PMDB-AL), antigo padrinho político de Collor, dizia ter conhecimento do esquema de propina. A informação seria confirmada nos jornais, nas semanas seguintes, por empreiteiros que, sob anonimato, alegavam ter sido alvo desse tipo de extorsão.

O desenlace: a comissão parlamentar de

inquérito A MAIOR PARTE DESSA TRAMA somente foi desvelada com a abertura da comissão parlamentar de inquérito (CPI), em junho de 1992. Requerida pelo Partido dos Trabalhadores (PT), a CPI tinha como objetivo apurar as denúncias de Pedro Collor de Mello contra PC Farias e o próprio irmão, publicadas, dias antes, na *Veja*.

Ao longo do mês de maio, a revista divulgou fragmentos de um dossiê produzido pelo irmão do presidente, com documentos e depoimentos sobre os negócios de PC, coletados desde novembro do ano anterior[126]. No epicentro da disputa estava a decisão de Pedro Collor de impedir que seu conterrâneo revivesse um jornal concorrente ao de sua família em Maceió. Pedro era diretor das Organizações Arnon de Mello, empresa herdada do pai, e controlava o principal diário do estado, a *Gazeta de Alagoas*, além de uma emissora de televisão e três de rádio. Temia que PC, ajudado pelo amigo presidente e impulsionado pelos negócios escusos, pudesse prejudicar seus negócios ao lançar *A Tribuna de Alagoas*. “Com o dinheiro que arrecadou traficando influências no governo e nas campanhas, não há empresa sólida que resista à concorrência com um jornal de Paulo César”, alegava o irmão caçula do presidente[127].

De fato, desde que PC comprara das mãos do paranaense José Carlos Martinez os direitos sobre *A Tribuna*, em fevereiro de 1991, já havia investido aproximadamente US$ 1,1 milhão de dólares na empreitada. Pretendia, com isso, favorecer a eleição de parentes e aliados no estado. Quando Pedro Collor percebeu a voracidade do empresário, passou a ameaçá-lo com a divulgação de informações sobre movimentações financeiras de PC no exterior, fraudes nas declarações de bens e a organização de um monumental esquema de corrupção.

No início, para evitar que a disputa provinciana atingisse diretamente o Planalto, o irmão do presidente centrou sua artilharia nos negócios de PC. Nas edições dos dias 13 e 20 de maio, a *Veja* publicou uma série de documentos que fariam parte do dossiê montado por Pedro Collor. A primeira parte a ser veiculada trazia a compilação de 17 páginas de documentos bancários, consultorias financeiras, procurações e comprovantes de transferências milionárias nos Estados Unidos, Caribe, França, Inglaterra e Suíça, revelando que PC possuía ou participava expressivamente de, pelo menos, nove empresas no exterior.

Na segunda parte, mesmo sem documentações semelhantes, Pedro Collor acusou o ex-tesoureiro de ter embolsado US$ 15 milhões dos US$ 100 milhões arrecadados na campanha do presidente, além de receber, mensalmente, altas somas provenientes de tráfico de influência, compra de votos em Alagoas, favorecimento de políticos e extorsão de empresários. Além das declarações bombásticas de Pedro – que foi chamado de “insano, chantagista e irresponsável” por PC e de “esquizofrênico” por seu irmão, o deputado Augusto Farias –, a matéria da *Veja* também trouxe as declarações de renda de PC e de algumas de suas empresas, entre 1987 e 1991. Pelos documentos analisados, Paulo César viveria com uma renda provavelmente menor que o salário de um piloto de sua companhia de táxi aéreo, a Brasil Jet, e suas empresas não teriam faturamento compatível com as posses que ostentava. Além do mais, não havia menção a qualquer negócio de PC no exterior até 1990, o que conflitava com as informações anteriores veiculadas por Pedro Collor em seu dossiê.

A reação da família Collor, na tentativa de blindar o presidente, foi imediata. Pressionada por três de seus cinco filhos – o primogênito Leopoldo, Leda e o próprio Fernando –, a matriarca, Leda Collor, destituiu o caçula da direção das empresas, alegando que ele estaria “emocionalmente perturbado”, fora do pleno domínio de suas faculdades mentais. Pedro imediatamente solicitou uma junta de psiquiatras da Escola Paulista de Medicina para provar que não estava louco. Foi considerado são dias mais tarde. E aproveitou, nesse meio-tempo, para desferir o golpe de misericórdia contra o

governo de seu irmão.

O algoz: Pedro Collor de Mello A EDIÇÃO SEGUINTE DA REVISTA Veja, publicada no dia 24 de maio, teve um efeito devastador sobre o governo. Em entrevista exclusiva, Pedro Collor fez novas denúncias sobre a maneira como PC Farias havia se infiltrado no governo. Mais importante, contudo, foi a informação de que o empresário alagoano atuava como "testa de ferro" do presidente. Tanto a construção de uma rede de comunicações concorrente àquela dirigida por Pedro quanto as propinas cobradas por PC na intermediação entre ministérios e empresários estariam vinculadas a Fernando Collor de maneira simbiótica. "O Paulo César diz para todo mundo que 70% é do Fernando e 30% é dele"[128], afirmou o entrevistado. Além das acusações que implicavam diretamente o presidente no esquema PC, Pedro Collor disse que o irmão se insinuava para sua esposa, Thereza, e também mencionou o envolvimento de Fernando com o uso de cocaína.

No mesmo dia, o ministro da Justiça, Célio Borja, ordenou que a Polícia Federal abrisse inquérito "rigoroso" sobre as acusações e solicitou ao procurador-geral da República, Aristides Junqueira, que Pedro Collor fosse interpelado na Justiça por crime contra a honra do presidente. Junqueira também solicitou abertura de inquérito

para apurar crimes contra a administração pública federal atribuídos a Fernando Collor, à ex-ministra Zélia Cardoso de Mello, a PC Farias e ao piloto de avião Jorge Bandeira de Mello, apontado como intermediário na distribuição de verbas do Ministério da Ação Social. Diante das denúncias, governadores de oposição, como Ciro Gomes, do Ceará, e Roberto Requião, do Paraná, começaram a levantar a hipótese de *impeachment* do presidente.

No dia seguinte à publicação, as acusações de Pedro Collor, bem como a ofensiva governista, reverberaram em outros veículos de imprensa. O assunto se transformou em reportagem longa no *Jornal Nacional* e em capa dos principais jornais. Em resposta, o presidente divulgou uma "carta aberta à nação", na qual se disse chocado com as afirmações "falsas e insensatas" do irmão. "Não posso permitir que a leviandade e a mentira sejam utilizadas para ferir as instituições e a Constituição de 88, definidora dos novos rumos da democracia brasileira", escreveu Collor . Ao mesmo tempo, para agravar a já delicada situação do governo, o irmão do presidente afirmou ao jornal *O Estado de S. Paulo* que PC Farias lhe oferecera US$ 50 milhões para que desistisse das denúncias contra Fernando Collor. "Não aceitei porque minha luta não tem preço"[129], afirmou. A situação política do governo ficou insustentável.

Diante dos fatos, o PT solicitou a criação de uma CPI ao Congresso Nacional para investigar as denúncias. A cotação do dólar e do ouro disparou, e as bolsas caíram quase instantaneamente. Temendo que a investigação contra Fernando Collor levasse a uma ruptura institucional, governadores e lideranças partidárias costuraram com o governo uma espécie de "acordão nacional", assim chamado pela *Veja*, com o duplo objetivo de preservar o presidente da República e investigar os negócios de PC Farias – e somente dele – a fundo. Quando o peemedebista Ulysses Guimarães se dispôs a ser o "bombeiro da crise", contemporizando as relações já esgarçadas entre o governo e o parlamento, o mandatário do Rio de Janeiro, Leonel Brizola, do Partido Democrático Trabalhista (PDT), passou a liderar a tropa de

choque do presidente, contra qualquer “ameaça à ordem democrática”, juntando-se ao coro outros governadores e deputados. O resultado foi a formação de uma CPI frágil, centrada na apuração de denúncias “referentes às atividades do senhor Paulo César Cavalcante Farias capazes de configurar ilicitude penal”[130]. Proibiu-se, assim, a apuração de fatos que envolvessem diretamente o presidente. Para fazer valer o acordo suprapartidário, o PMDB abriu mão da presidência da Comissão, passando-a a um aliado de Collor, o deputado Benito Gama (PFL-BA), afilhado político do governador baiano Antônio Carlos Magalhães. Por sua vez, parte da oposição ao governo, representada por Luiz Inácio Lula da Silva, do PT, Tasso Jereissati, do PSDB, e Orestes Quércia, do PMDB, passou a sugerir que a renúncia de Fernando Collor era o caminho natural caso a CPI conseguisse provar as denúncias.

Ao longo das semanas seguintes, os trabalhos da CPI foram sendo esvaziados. A realização da Cúpula da Terra das Nações Unidas, também conhecida como Rio-92, desviou os holofotes para a capital fluminense, onde o presidente permaneceu por alguns dias, longe da crise em Brasília. O grande baque à comissão, entretanto, veio do próprio denunciante. Mudando o tom das acusações iniciais, Pedro Collor passou a admitir publicamente que não tinha provas suficientes contra PC e que havia deflagrado o processo “sob forte impacto emocional” – ainda que a junta psiquiátrica tivesse atestado o contrário. Foi o suficiente para que governistas chegassem a sugerir que a CPI perdera o sentido. A apuração continuava, mas a passos lentos.

A grande reviravolta: Eriberto França

TRÊS EPISÓDIOS LEVARAM A UMA MUDANÇA brusca de rumos da CPI. A primeira reviravolta veio com o depoimento de Paulo César à comissão, em meados de junho. O empresário admitiu aos 22 integrantes da CPI que havia atuado como atravessador dos interesses de Wagner

Canhedo, dono da companhia aérea Vasp, junto à Petrobras. Quando perguntado sobre o caixa da campanha presidencial, da qual havia sido tesoureiro, jogou a responsabilidade do dinheiro gasto em Cláudio Vieira, ex-secretário particular de Collor, e mencionou o nome de dois doadores importantes para o PRN, os empreiteiros Luiz Estevão e Paulo Octavio. De resto, negou todas as acusações feitas por Pedro Collor no mês que passara. No entanto, a ampliação da rede de envolvidos trazia elementos novos à investigação.

A segunda reviravolta veio com a entrevista do ex-presidente da Petrobras, Luís Octávio da Motta Veiga, à edição da revista *Veja* do dia 17 de junho. Com grande destaque nas páginas amarelas, o advogado denunciou as investidas de PC na estatal e relatou que a atuação do empresário era corroborada pelo próprio governo, por meio do secretário-geral da Presidência, o embaixador Marcos Coimbra. "Posso dizer que o senhor Paulo César Farias circula pelo governo do presidente Collor com rara e impertinente desenvoltura, tratando de negócios que não são dele. Esse poder lhe foi dado por alguém", afirmou[131]. Como ilustração, Motta Veiga detalhou a atuação concertada de PC e Coimbra na tentativa de favorecer um empréstimo da Petrobras para viabilizar a privatização da Vasp, que extrapolava o depoimento do empresário alagoano e implicava diretamente a administração Collor na tentativa de tráfico de influência. O telefonema de Marcos Coimbra ao então presidente da Petrobras, posteriormente confirmado pelo embaixador em depoimento à CPI, tornou-se a primeira ligação comprovada entre Fernando Collor e PC Farias depois da posse, em março de 1990. Em função da resistência aos pedidos do empresário, Motta Veiga

demitiu-se do cargo em pouco mais de seis meses, tendo sido rotulado pelo Planalto como “insubordinado”[132].

A terceira reviravolta – e certamente a mais decisiva – veio no dia 28 de junho, quando a revista *IstoÉ* publicou entrevista com Francisco Eriberto França, que trabalhava como motorista da secretária do presidente, Ana Acioli. Eriberto revelou que a conta pessoal da secretária, da qual frequentemente ele sacava recursos para pagar as contas da Casa da Dinda, residência oficial do presidente, era suprida pela empresa Brasil Jet, de PC Farias[133]. A notícia caiu como uma bomba no Planalto. Collor, que se encontrava em Las Leñas, em reunião do Mercado Comum do Sul (Mercosul), retornou ao Brasil com urgência para se reunir com o núcleo duro de seu ministério. Aos aliados, negou as acusações e prometeu respondê-las em 48 horas[134].

Três dias mais tarde, o presidente apresentou sua versão num longo pronunciamento em rede nacional. Negou, veementemente, manter ligações empresariais ou pessoais com PC Farias que pudessem beneficiá-lo ou à sua família, afirmando que não tinha contato com o empresário havia dois anos. No ar, mostrou cartas assinadas por Ana Acioli, pelo ex-secretário Cláudio Vieira e pelo gerente de operações do Bancesa atestando que nunca houve depósitos de PC ou de suas empresas na conta utilizada para pagamentos das despesas presidenciais. No entanto, a versão de Fernando Collor foi derrubada em menos de um dia. Em depoimento à CPI, Eriberto França confirmou que vira PC no subsolo do Palácio do Planalto meses antes e reforçou a tese de que as contas de Ana Acioli eram financiadas pelo ex-tesoureiro de campanha.

Com base no relato de Eriberto, os parlamentares pediram ao Banco Central a quebra de sigilo bancário da secretária do presidente. Descobriu-se um complexo esquema de triangulação de contas – registradas pela própria Ana Maria Acioli Gomes de Melo com variações do seu próprio nome, como Maria Gomes – para financiar, periodicamente, a primeira-dama Rosane Collor (com valores de US$ 80 mil mensais entre agosto e dezembro de 1990), a ex-mulher de Collor, Lilibeth Monteiro de Carvalho, além de pagar

assessores do presidente e funcionários da Casa da Dinda. As contas eram abastecidas por doleiros próximos a PC Farias ou “fantasmas” do esquema PC, notadamente Flávio Maurício Ramos e José Carlos Bomfim – nomes fictícios criados para abrir contas irregulares. Em quase dois anos de movimentação, registrou-se um volume mensal médio de US$ 120 mil nas contas da secretária particular do presidente.

No afã de justificar as transações bancárias sem admitir qualquer relação financeira com PC Farias, o presidente acertou com Cláudio Vieira a construção de uma história tortuosa, envolvendo contrabandistas e doleiros, no que ficou conhecido como Operação Uruguai. No segundo depoimento de Vieira à CPI, em meados de julho, ele explicou que havia conseguido o dinheiro para financiar as despesas da Casa da Dinda de um empréstimo de US$ 5 milhões tomado no Uruguai. Os dólares teriam sido convertidos em cruzados novos por um cambista uruguaio e transformados em aplicações no mercado de ouro no Brasil por um doleiro nascido no Uruguai e residente em São Paulo. A ideia de Collor e Vieira era montar uma versão em que o ex-secretário se autoincriminasse como sonegador de impostos para tentar evitar o processo por crime de responsabilidade contra o presidente. As diversas irregularidades narradas, contudo, acabaram desgastando o que restava da credibilidade do presidente: uma semana após o depoimento de Cláudio Vieira à CPI, o porta-voz Pedro Luís Rodrigues e o ministro da Educação José Goldemberg pediram demissão do governo Collor[135].

O golpe de misericórdia: as ruas e o *impeachment*

COM A BASE POLÍTICA EM FRANGALHOS, bastava um último empurrão para lançar o mandato do presidente Fernando Collor ao abismo. Ele veio da descoberta de que o dinheiro proveniente do Esquema PC havia comprado um Fiat Elba, de uso pessoal do

presidente, e financiado a reforma nos jardins da Casa da Dinda. Sem qualquer tomada de preço, o presidente contratou a empresa de paisagismo Brasil's Garden pelo valor de US$ 11 milhões – US$ 3 milhões repassados pelos fantasmas de PC Farias – para o planejamento e a construção de um heliporto e de uma cachoeira artificial na piscina da residência. A empresa prestava serviços simultâneos na mansão vizinha, pertencente a Paulo César, e na sede da Brasil Jet Táxi Aéreo. Além disso, uma das empresas do alagoano, a EPC, pagou uma reforma no valor de US$ 164 mil no apartamento duplex do presidente em Maceió[136].

As revelações levaram a uma debandada de aliados e correligionários. Ministros e deputados já davam como certa a abertura de um processo de *impeachment* – e poucos compareceram às comemorações do aniversário do presidente, no dia 12 de agosto. Na quinta-feira, dia 13, durante uma cerimônia de anúncio de novas linhas de crédito da Caixa Econômica aos taxistas, Collor lançou sua última cartada. Em discurso improvisado, convocou a "maioria" do povo brasileiro para sair em sua defesa, contra uma minoria barulhenta que tentava promover um terceiro turno das eleições por meio da CPI e das ameaças de *impeachment*: "Vamos mostrar a esta minoria que intranquiliza diariamente o país de que já é hora de dar um basta a tudo isso. A nossa fé é na ordem e no progresso, a nossa crença é no país. Vamos inundar este Brasil de verde e amarelo!"[137].

A aposta de Collor saiu pela culatra. Naquele domingo, dia 16, milhares de pessoas, sobretudo jovens, saíram com faixas e roupas

pretas em sinal de luto pela corrupção que havia sido escancarada pelas investigações. Somente na capital paulistana, mais de 50 mil “caras-pintadas” tomaram o centro da cidade. Diante da magnitude das manifestações contra o presidente, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) anunciou que pediria o *impeachment* de Fernando Collor assim que a conclusão da CPI fosse publicada[138].

No dia 24 de agosto, o relatório da comissão, redigido pelo senador Amir Lando (PMDB-RO) foi lido em sessão pública. Além de Paulo César Farias, foram apontados como os principais envolvidos Cláudio Vieira, Jorge Bandeira de Mello, Rosinete Melanias, Marta Vasconcelos, Ana Acioli, Najun Turner e José Roberto Nehring, todos responsabilizados por crimes de corrupção, exploração de prestígio, falsificação, sonegação, formação de quadrilha e falso testemunho. De posse da documentação bancária que comprovava as transações ilícitas feitas por PC Farias, a CPI concluiu que o esquema PC havia transferido nada menos que US$ 6,5 milhões de dólares para o presidente, seus imóveis e pessoas da família, confirmando as relações escusas entre Fernando Collor e seu ex-tesoureiro.

As manifestações do dia 25 foram impulsionadas pelas revelações da CPI e organizadas pelo Movimento pela Ética na Política, composto, entre outros, pela OAB, pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e pela Associação Brasileira de Imprensa (ABI). Todas as capitais foram tomadas por jovens, chegando a aproximadamente 400 mil em São Paulo, 100 mil no Recife e 80 mil em Salvador. No dia seguinte, o relatório da CPI foi colocado em votação e aprovado por 16 votos a favor e cinco contrários. Organizações da sociedade civil prontamente apresentaram o pedido de processo de *impeachment* junto à Câmara dos Deputados, que foi acolhido pelo presidente Ibsen Pinheiro (PMDB-RS).

Ao longo do mês de setembro, outras manifestações ocorreram ao redor do país, a maior delas no dia 18. Somente em São Paulo, aproximadamente 750 mil pessoas reuniram-se no Vale do Anhangabaú. No Rio de Janeiro, 30 mil pessoas participaram de

passeata da Candelária até a Cinelândia. Uma semana mais tarde, o relator da Comissão Especial do *impeachment*, Nelson Jobim (PMDB-RS), recomendou a admissibilidade do processo, por 32 votos a 1, com 15 ausências. Finalmente, no dia 29 de setembro, o presidente foi afastado do cargo após a aprovação do *impeachment* na Câmara dos Deputados, com 441 votos favoráveis, 38 contrários, 1 abstenção e 23 ausências, em sessão que durou mais de nove horas. Três meses mais tarde, momentos antes de ser julgado pelo Senado, Collor renunciou ao mandato. Ainda assim, os parlamentares optaram por dar sequência à votação, aprovando o impedimento por 73 votos favoráveis e 8 contrários, e conduzindo à cassação de seus direitos políticos por oito anos[139].

Considerações finais O GOVERNO COLLOR NOS MOSTRA um caso eloquente de corrupção, organizado em proporções inéditas no Brasil. As cifras maiúsculas movimentadas em propinas e favorecimentos, por meio de contas fantasmas e empresas de fachada, foram articuladas por Paulo César Farias como parte de um projeto de enriquecimento ilícito que envolvia, segundo o relatório da CPI, o próprio presidente da República. Foi a primeira vez que um escândalo desse tipo atingiu diretamente o Palácio do Planalto, tendo o *impeachment* como seu desdobramento político.

Há de se frisar, contudo, dois pontos: em primeiro lugar, não parece haver vínculo direto entre acusações de corrupção por parte do presidente da República e seu impedimento. A interrupção do mandato de Fernando Collor ocorreu em circunstâncias bastante específicas: uma espécie de “tempestade perfeita” política, que

envolvia hiperinflação, baixa popularidade, minoria legislativa e apoio político em queda livre. Fossem outras conjunturas, não seria surpreendente se o presidente tivesse sido capaz de se articular com grupos no Congresso para obstruir qualquer possibilidade de abertura de inquérito ou criar empecilhos para a investigação. O ex-presidente Collor até tentou uma saída política para evitar sua derrocada: não a tendo encontrado no parlamento, fez uma arriscada aposta de recurso direto às massas – e perdeu. A celeridade do processo de *impeachment* explica-se, portanto, por esse quadro de forte oposição partidária e intensa mobilização popular.

Em segundo lugar, e não menos importante: a punição política dada a Fernando Collor, demitido do cargo de presidente e tornado inelegível por quase uma década, não correspondeu à punição legal. Em dezembro de 1994, o ex-presidente e PC Farias foram absolvidos da acusação de corrupção passiva, por falta de provas, no Supremo Tribunal Federal (STF), por cinco votos a três. O ex-tesoureiro de campanha já tinha tido sua prisão preventiva solicitada pela procuradoria-geral da República duas vezes, em dezembro de 1992 e abril de 1993, ambas indeferidas pelo STF. Em junho de 1993, em face de um mandado expedido pela Justiça Federal de Brasília, PC Farias e seu sócio, Jorge Bandeira de Mello, fugiram do país. PC foi preso na Tailândia, depois de quatro meses foragido, e cumpriu pena em Alagoas até dezembro de 1995. Após uma breve tentativa de retomar as atividades empresariais, Paulo César foi assassinado, em circunstâncias ainda controversas, em junho de 1996. Após ter cumprido seu período de inelegibilidade, Fernando Collor de Mello cumpre seu segundo mandato consecutivo como senador da República.

SOBRE O AUTOR

GUILHERME CASARÕES

Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP). Professor da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (Eaesp-FGV) nas áreas de Administração Pública, Ciência Política e Relações Internacionais.

10 Itamar Franco e a Comissão Especial de Investigações Modesto Carvalhosa

O governo Itamar cria uma comissão independente para o combate à corrupção O CURTO PERÍODO DO GOVERNO de Itamar Franco – fins de 1992 a 1994 – foi marcado por vários acontecimentos e providências que devem ser ressaltados, notadamente a convocação da sociedade civil para assumir, no âmbito do Executivo, as investigações sobre a corrupção sistêmica apontada na comissão parlamentar de inquérito (CPI) do orçamento.

Trata-se de fato único: o governo instituiu, em dezembro de 1993, a criação de uma comissão de investigação independente, formada por cidadãos desvinculados do setor público para detectar os esquemas e os danos causados aos cofres públicos pelos Anões do Orçamento a favor das empreiteiras, de outros grupos de interesses e em causa própria.

Estabelecia-se, dessa forma, pela primeira vez, o controle social da corrupção no seio do próprio Estado, mediante a criação da Comissão Especial de Investigações (CEI), por meio do Decreto n. 1.001, de 6 de dezembro de 1993.

A ideia de uma comissão independente para apurar os desmandos praticados pelos Anões do Orçamento no seio do poder executivo partiu do Movimento pela Ética na Política, formado pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), pelo Instituto dos Advogados Brasileiros (IAB), pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e pelo Pensamento Nacional das Bases Empresariais (PNBE). Acolhida a ideia pelo presidente Itamar Franco, foram os seus membros indicados pelo próprio Movimento

pela Ética na Política.

Integravam a Comissão Candido Mendes de Almeida (RJ), Daniel Quintela Brandão (AL), Emerson Kapaz (SP), Evandro Gueiros Leite (PE), Francisco Batista Torres de Melo (CE), Miguel Jeronymo Ferrante (RJ) e Modesto Carvalhosa (SP). Nenhum deles exercia, na ocasião de sua nomeação, qualquer cargo na esfera pública. Institucionalizou-se, dessa forma, uma instância civil e não governamental no seio da própria administração pública encarregada do combate à corrupção.

A Comissão era absolutamente independente e tinha amplos poderes e efetivo apoio administrativo. Dedicou-se à dificilíssima tarefa de investigar, apurar, sugerir providências sancionatórias, de natureza penal e administrativa, formular projetos de leis e decretos e ainda criar um regime de *compliance* (código de ética) no serviço público federal.

O trabalho intenso foi exercido *pro bono*, sem nenhuma remuneração aos seus membros, tendo sede operacional em Brasília, nas dependências do Banco do Brasil.

A coordenação administrativa dos trabalhos estava a cargo do ministro-chefe da Secretaria da Administração Federal, general Romildo Canhim, e a secretaria exercida pelo general da Silva (Euclimar Lima da Silva).

Durante os dez meses de funcionamento e de intenso trabalho (de fevereiro a dezembro de 1994), foi reunido um precioso acervo composto de amostragens recolhidas em diversos ministérios e autarquias, que demonstraram a extensão e a gravidade da corrupção sistêmica que dominava todos os contratos, concessões e autorizações do governo federal.

Essa CEI foi oficialmente instalada em 4 de fevereiro de 1994, em sessão solene realizada no Palácio do Planalto, presidida pelo presidente da República, com a presença de todos os ministros de Estado. É importante notar que esse grupo de trabalho civil no seio da administração federal foi constituído antes da conclusão e do encerramento dos trabalhos da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito do Orçamento – a CPI dos Anões do Orçamento.

O presidente desejava aprofundar desde logo as investigações

sobre os esquemas de corrupção que se espalhavam no Executivo com base nas evidências que já haviam sido apuradas nas subcomissões daquela CPI.

Os poderes outorgados à CEI eram efetivos e abrangentes. Assim, o Decreto instituidor atribuiu à Comissão competência para:

- prestar ao Congresso Nacional, de modo especial à CPI do Orçamento, a colaboração necessária para a realização de quaisquer diligências ou procedimentos investigatórios junto aos órgãos ou entidades da administração pública federal direta e indireta;
- realizar, quando julgasse conveniente, diligências e investigações a propósito de fatos, atos, contratos e procedimentos de órgãos ou entidades da administração pública federal direta ou indireta;
- determinar a suspensão de procedimentos ou a execução de contratos sob suspeita de lesão ao interesse público;
- recomendar a instauração de auditorias, de sindicâncias e de inquéritos ou processos administrativos, acompanhando os respectivos trabalhos;
- propor ao presidente da República a adoção de providências, inclusive de natureza legislativa, com o objetivo de corrigir ou coibir fatos ou ocorrências contrários ao interesse público;
- articular os procedimentos da administração pública com o Tribunal de Contas da União e com o Ministério Público Federal.

As empreiteiras e os Anões do Orçamento A PARTIR DE 1989, o domínio das empreiteiras já era absoluto na manipulação das verbas do orçamento voltadas para o investimento público em obras e serviços. Esse domínio dos recursos orçamentários advinha da Constituição de 1988,

que franqueou aos parlamentares apresentar emendas à Proposta Orçamentária encaminhada ao Congresso.

Os nobres deputados e senadores que formaram a quadrilha dos Anões do Orçamento, no gozo de suas novas prerrogativas constitucionais, redirecionavam os recursos orçamentários por meio das emendas que logravam aprovar pelo plenário do Congresso Nacional, sempre na calada da noite do último dia do prazo regimental.

Os Anões que compunham a corrompida Comissão Mista do Orçamento dividiam as verbas oriundas das emendas entre eles próprios, as empreiteiras e demais grupos de interesses do setor privado.

Dessa forma, esses dedicados representantes do povo se beneficiavam duplamente: recebiam, de um lado, enormes propinas pagas pelas empreiteiras e pelos demais grupos de interesses, correspondentes ao valor das emendas que os beneficiavam; e, de outro, embolsavam a totalidade do valor de emendas sob a rubrica de “subvenções” destinadas a entidades fantasmas que constituíam em nome de familiares e laranjas.

A Constituição de 1988 cria os instrumentos para a corrupção orçamentária NADA DE NOVO NO CORRUPTO ESTADO BRASILEIRO. Ou melhor, havia algo de novo: a Constituição de 1988. Ao instituir o voto proporcional, as emendas parlamentares ao orçamento e a estabilidade funcional como um direito absoluto, a “Constituição Cidadã” criou as condições necessárias para que a corrupção se instalasse sistemicamente no país. Ao caráter estrutural da

corrupção que se instalou a partir da nova Carta, evidenciada no escândalo dos Anões do Orçamento, acrescentou-se no mesmo período – 1990-1992 – outra modalidade: a corrupção do Príncipe, ou seja, aquela promovida pelo jovem presidente Collor, em seu proveito pessoal e de sua gangue de extorsionários, sob a truculenta liderança de PC Farias.

Eram duas espécies bem diversas de corrupção que operavam ao mesmo tempo naquele início dos anos 1990. De um lado, a corrupção amadorística e canhestra do Príncipe, de caráter personalíssimo, visando ao enriquecimento de Fernando Collor e de sua quadrilha. De outro, a corrupção estrutural, fundada nas regras corruptivas proporcionadas pela nova Constituição. Esta última era dirigida e operada, com evidente profissionalismo, pelos ilustres componentes da Comissão Mista do Orçamento. A primeira era episódica, fundada na extorsão. A segunda, institucional, com base na própria Constituição.

A corrupção constitucionalizada e legalizada A CORRUPÇÃO NO ÂMBITO DO ESTADO define-se classicamente como a apropriação privada dos recursos públicos. E a corrupção sistêmica ou estrutural é aquela sustentável, que se autogera e se retroalimenta por meio das estruturas constitucionais, legais e de organização administrativa que permitem a sua permanência no seio do Estado.

Por mais que se procure combater a corrupção sistêmica pelos

meios legais, institucionais, sociais e educacionais, ela sempre sobrevive, pois é fruto de relações estruturais proporcionadas pelo Estado. Somente uma mudança na estrutura da organização política e administrativa do Estado e nas relações entre o setor público e o privado será capaz de descontruir a corrupção sistêmica.

No capítulo de suas consequências, a corrupção pode ser vista como um pecado cívico que afeta a sociedade, o bem comum e o Estado[140]. Sob o ponto de vista de atualidade histórica dos países democráticos, a corrupção degrada a representação política, que, por sua vez, passa a produzir leis que a reforçam, comprometendo a estabilidade institucional.

É o caso da Itália, após a operação Mãos Limpas. É o caso brasileiro, notadamente pela atuação a favor dos corruptos promovida pelo Supremo Tribunal Federal (STF), a partir da absolvição de Fernando Collor.

Sequestrando os três poderes, os corruptos organizados em partidos conseguem aprovar, manipular e interpretar leis, desviando recursos e fraudando contratos que o Estado celebra com os grupos de interesses do setor privado. No exercício a céu aberto dessas atividades criminosas, os corruptos do setor público e privado contam sempre com o STF e com o Superior Tribunal Eleitoral (STE), que os protegem de ambos os setores.

A corrupção no setor público é fruto tanto da própria Constituição quanto das leis que institucionalizam esse delito.

O escândalo dos Anões do Orçamento A CONSTITUIÇÃO DE 1988 criou, entre dezenas de outros indutores da corrupção sistêmica, um instrumento corruptivo de grande impacto no capítulo do Orçamento Federal, qual seja, a instituição das emendas à proposta encaminhada pelo Executivo, prevista no § 3º do art. 166.

Diante dessa porteira aberta ao assalto aos cofres públicos, o

respeitável Congresso instituiu a Comissão Mista do Orçamento, reunindo deputados e senadores para, em conluio criminoso, produzir emendas bilionárias ao Orçamento da União, tal como franqueado no § 11 do mesmo art. 166 da Carta.

O escândalo dos Anões do Orçamento percorreu as três categorias: a corrupção constitucionalizada (emendas), a corrupção legalizada (leis orçamentárias) e a corrupção criminalizada (fraude).

Os nobres parlamentares que lideravam e compunham a Comissão Orçamentária Mista do Congresso utilizavam a Lei de Meios e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para a apropriação dos recursos públicos para si mesmos (subvenções) e para as empreiteiras, as mesmas que hoje continuam liderando o *ranking* de corrupção no setor de obras públicas, sem se esquecer de "aquinhoar" os grupos de interesses do setor privado. Como destacou o relatório conclusivo da CPI do Orçamento, em 1994, os grupos de *lobbying* "sabiam da existência da disponibilidade orçamentária, indicando o teor das emendas para apropriação dos recursos, inclusive se necessário, promovendo o descontingenciamento da verba".

O Ministério do Planejamento, por sua vez, promovia a liberação ou o descontingenciamento seletivo das emendas fraudadas, mediante o pagamento de enormes propinas aos servidores encarregados.

Havia uma perfeita "harmonia" entre os dois poderes, transformando a Lei de Meios num corpo de delito em que todos usufruíam do crime de corrupção: os congressistas da Comissão Mista do Orçamento, os servidores públicos envolvidos, as grandes empreiteiras – as de sempre – e os demais grupos de interesses do setor privado.

Não havia violação formal da lei orçamentária. Havia um desvio criminoso de finalidade na sua elaboração e execução. Não havia inobservância procedimental da LDO nem da Lei de Meios. Apenas se manipulava, por meio das emendas, a sua elaboração e execução, desviando parcela substancial dos recursos orçamentários. A Proposta Orçamentária, de natureza relevantíssima, entrava no Congresso legitimamente e dele saía

também legitimamente, porém maculada por emendas criminosas promovidas pelos Anões do Orçamento. Tudo era feito conforme a Constituição e de acordo com a lei, porém com desvio de finalidade.

Foi a partir da permissão constitucional das emendas, em 1988, que se organizou a quadrilha da Comissão Mista do Orçamento, liderada pelo lendário delinquente João Alves, que se tornou seu dedicado e magnânimo chefe. A cada exercício, os membros da gangue parlamentar que controlava a Comissão do Orçamento conseguiam sempre a presidência e a relatoria da Proposta Orçamentária, que caíam, por aclamação, nas mãos do laborioso João Alves ou do preclaro Ricardo Fiuza.

Constantemente, o poderoso João Alves colocava como sub-relatores outros membros do grupo dos Anões, os quais deveriam propor as emendas nas verbas dos ministérios com maior orçamento. Nesse grupo de grandes verbas, destacava-se o poderoso Ministério da Ação Social, com seus enormes recursos “destinados” à habitação e ao saneamento.

Também era cobiçado pelo patriotismo dos Anões o imenso Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Não escapava a opulenta Fundação Nacional de Saúde. E, sobretudo, os bandidos do Orçamento visavam ao mais corrupto órgão do poder executivo: o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER) – atual Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) –, antro em que, desde sempre, eram praticadas, e continuam sendo, as maiores fraudes contra o erário público, em favor das nossas tradicionais empreiteiras.

As demais sub-relatorias, por cuidarem de verbas menores, ligadas a órgãos com pouca dotação orçamentária, eram entregues por João Alves a parlamentares decentes, estranhos à quadrilha dos Anões, para, assim, arejar a Comissão Mista, dando-lhe ares de tecnicalidade e de acendrado espírito público.

O que importava era a *emenda do relator*, em que se manipulava criminosamente a Proposta Orçamentária. A *emenda do relator* – verdadeiro corpo de delito – não estava sujeita à publicação prévia, o que permitia que nela se incluíssem, a todo o tempo, emendas que criavam as subvenções para os próprios parlamentares e as

verbas fabulosas a favor das empreiteiras e dos demais grupos de interesses.

As emendas eram negociadas, incluídas e excluídas, reincluídas e modificadas, aumentadas e diminuídas, num verdadeiro mercado de verbas fraudadas, tudo conforme os valores das propinas ofertadas pelas empreiteiras e demais interessados. Nesse vaivém, contava também a divisão do botim de participação dos parlamentares nas subvenções a favor das “entidades de benemerência”.

Após esse período de “negociações intensas”, fechava-se a preciosa *emenda do relator*, sempre no último dia do prazo de aprovação do Orçamento pelo Congresso. Cuidava-se que esse último dia coincidisse com a véspera do recesso parlamentar, quando já se esvaziara a Casa das Leis. Montava-se um teatro para que a “discussão” sobre a peça orçamentária adentrasse a madrugada, para se ter um quórum mínimo para aprovação. Na realidade, o quórum era formado pelos próprios membros da gangue dos Anões.

Dessa forma, era aprovado o Orçamento Anual e Plurianual da União. Era a corrupção institucionalizada, revestida de todas as formalidades e solenidades e proporcionada pela festejada Constituição recém-proclamada.

Dentro desses procedimentos criminosos, tolerados pelos demais representantes do povo, João Alves, o grande capo, conseguiu aprovar, em 1990, emendas fraudadas que alcançaram um terço do orçamento destinado ao portentoso Ministério da Ação Social. Como referido, nesse ingente trabalho em prol do interesse público, o corrupto-mor alternava com o outro grande líder dos Anões, o deputado Ricardo Fiuza, a relatoria geral. O primeiro foi cassado com outros seis membros da quadrilha dos Anões.

Diferente foi o destino do deputado Ricardo Fiuza. Além de lograr a sua “absolvição”, foi guindado, por seus méritos de grande jurista, ao posto de relator-geral do Código Civil, aprovado em 2002.

Voltemos às “atividades parlamentares” dos Anões: o grande chefe, João Alves, determinava aos sub-relatores por ele designados que procurassem as empreiteiras e oferecessem os

seus préstimos, estabelecendo com elas as propinas respectivas pela aprovação das emendas que fossem do tamanho das respectivas obras públicas programadas ou em andamento.

Muitas dessas obras não eram justificáveis, por serem desnecessárias, inúteis ou inoportunas. A maioria delas era inventada pelas próprias empreiteiras, com o assentimento prazeroso das "autoridades encarregadas". Havia ainda o troca-troca de emendas: os sub-relatores da gangue prometiam a aprovação de emendas de parlamentares "honestos" a fim de garantir a aprovação daquelas fraudulentas.

Com todas essas manobras de "intercâmbio", a *emenda do relator* resultava num emaranhado de dados e de números de impossível compreensão pelos congressistas *outsiders*. Somente os membros da organização criminosa dos Anões conheciam os meandros do documento que seria aprovado na calada da noite pelo plenário do nosso respeitado Congresso Nacional.

A fraude continuada do orçamento meses após a sua aprovação pelo Congresso

COMO REFERIDO, A COMPLEXIDADE DA PEÇA orçamentária consubstanciada na *emenda do relator* era de tal ordem que facilitava sua plena alteração mesmo após ser aprovada pelo Congresso, seja antes de sua publicação no *Diário Oficial da União*, seja depois, quando a peça já estava em poder do Departamento de Orçamento da União (DOU).

O valor das emendas e demais rubricas da *emenda do relator* era, em seguida, "ajustado" no Ministério do Planejamento, dentro do jogo de propinas de que participavam também os fiéis servidores daquele antro central da corrupção.

A respeito dessa fraude em continuação, destacamos o seguinte trecho do relatório conclusivo da CPI do Orçamento: No caso

singular da discussão e votação do projeto de orçamento para 1992, realizada no fim de 1991, verificou-se a realização de uma reunião da Comissão Mista do Orçamento, iniciada em 18 de dezembro e terminada na madrugada do dia 19. Naquela ocasião, sendo Relator-Geral, o Dep. Ricardo Fiuza, diante das dificuldades para o encerramento da tramitação e início do processo de votação do Projeto, houve a ocorrência de uma delegação de poderes ao Relator, para que promovesse modificações até a hora da votação. Entretanto, verificou-se que na sessão do Congresso Nacional do dia 19.12.91 seguramente não foi votada a redação final do orçamento de 1992, como comprovam os documentos do sistema. Após esta data, a elaboração orçamentária continuou com alterações e/ou inclusões de emendas até 04.02.92.

Isso quer dizer que os Anões do Orçamento continuaram a manipular as emendas, agora junto ao inefável Ministério do Planejamento, por mais de três meses, em pleno período de sua execução, portanto.

O esquema das subvenções HAVIA, COMO MENCIONADO, DOIS ESQUEMAS nos desvios das emendas por parte do bando dos Anões: o esquema das empreiteiras e dos demais grupos de interesses e o esquema das subvenções. Esse último permitia aos parlamentares do grupo criminoso, e ainda a outros congressistas parceiros e coadjuvantes, auferirem vantagens fabulosas. O regime das subvenções era controlado por integrantes específicos do grupo dos Anões.

O procedimento criminoso era o seguinte: 1. o parlamentar corrupto criava ou patrocinava a criação de entidades que eram inscritas no Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS); 2. essas

entidades eram controladas por *holdings* pertencentes aos familiares, empregados ou prepostos (laranjas) dos parlamentares; e 3. essas “entidades sociais” cometiam todo o tipo de fraudes, consistentes, principalmente, na utilização de notas fiscais falsas e emprego de fantasmas para ato contínuo, e na transferência de numerário para os congressistas, tudo sob a rubrica de “serviços sociais prestados à comunidade”. Nesse esquema de subvenções, os Anões praticavam troca-troca de emendas em favor de outros comparsas da gangue para, assim, aparentarem “desinteresse” pessoal na sua aprovação.

Em seguida, os Anões “patrocinadores” enviavam as listas de entidades a serem contempladas com subvenções, conseguindo, à custa de grossas propinas pagas aos servidores mais graduados do poderoso Ministério da Ação Social, a liberação ou o descontingenciamento das “verbas sociais” respectivas.

As empreiteiras dominam os poderes legislativo e executivo

OS *LOBBIES* DAS EMPREITEIRAS e dos demais grupos de interesse, quando sabiam da existência de recursos disponíveis, indicavam aos sub-relatores da gangue dos Anões a sua origem para que fossem objeto das emendas que garantiam a contratação das obras, os fornecimentos e os serviços respectivos.

E, quando aprovadas tais emendas, as tradicionais empreiteiras pagavam grossas propinas aos altos servidores do Ministério do Planejamento, a fim de obterem a liberação ou o descontingenciamento dessas verbas orçamentárias.

Com efeito, as emendas dos Anões tinham destinação e endereço certos a favor dos grupos de interesses em que se destacavam as grandes empreiteiras, reunidas em cartel. O que ficou muito claro nos trabalhos da CEI é que havia uma perfeita articulação entre os Anões do Orçamento, os ministérios e os grupos de interesses

privados, seja na fase de elaboração da Proposta Orçamentária, seja na formulação das emendas de favorecimento, seja, finalmente, na liberação ou no descontingenciamento das verbas respectivas.

As construtoras que lideravam e dominavam o setor de obras públicas eram a Norberto Odebrecht, a Queiroz Galvão, a Mendes Junior, a OAS, a Camargo Corrêa, a Cetenco, a Andrade Gutierrez, a Constra e a Civilsan. Formavam elas um cartel com divisão de obras conforme os procedimentos constantes do seu "regimento interno".

O cartel fraudava todas as concorrências, impedindo, pelo jogo do rodízio de propostas, a entrada de qualquer outra construtora "pequena", não pertencente ao cartel. Assim, a Norberto Odebrecht indicava a Construtora Queiroz Galvão para ganhar a "licitação" da primeira fase das obras do Projeto Pirapama. Em troca, a Norberto Odebrecht ficava com as obras de drenagem da Zona Sul de Natal. Em seguida, a mesma Norberto Odebrecht indicava a OAS para as obras de Açailândia, Barra do Corda e Vargem Grande, no Maranhão, recebendo em contrapartida o segundo trecho da Pirapama.

As empreiteiras cartelizadas formavam, ainda, os consórcios que "concorriam" entre si nos certames, dentro da mesma "metodologia". Não havia nenhuma – absolutamente nenhuma – concorrência nas obras contratadas pelo governo federal. Essas empreiteiras atribuíam os preços que bem entendiam às obras, combinando previamente com o sórdido DNER o valor que deveria constar do edital de concorrência. Se por extrema ousadia, ingenuidade ou imprudência uma empreiteira *outsider* se apresentasse no certame, o preço oferecido pelo cartel era menor do que o constante do edital.

O preço inicial não importava diante das medições falsas, dos aditamentos, dos ajustamentos pelo fator K e das demais fraudes que transformaram essas tradicionais empreiteiras em núcleos efetivos de poder, ao submeterem os poderes legislativo e executivo a instrumentos de seus projetos de enriquecimento ilícito à custa do erário público.

Obras públicas viram *commodities*: o sistema de pacotes fechados A MANIPULAÇÃO FRAUDULENTA DOS VALORES da obra após sua contratação era enormemente facilitada pela galopante inflação inercial dos anos 1980 e meados de 1990. A corrupção era total e absoluta nas obras públicas.

Nenhum contrato de obras a cargo do DNER fugia à regra não apenas da distorção dos preços unitários e globais, mas também da péssima qualidade dos materiais empregados, das dilações, das paralisações, do abandono das obras e das fraudes nas medições nos canteiros.

Havia aquilo que se conhecia como a "orgia dos prazos". Ademais, não era exigido projeto básico para a licitação, muito menos o projeto técnico durante a sua "execução". As empreiteiras do cartel, em muitos casos, contratavam obras com preços inexequíveis exatamente para aplicar, já na primeira medição, o célebre fator K. No final, as "obras" tinham um custo real, deflacionado, de mais de dez vezes o inicialmente ajustado.

A baderna no setor era total nas três esferas – União, estados e municípios –, a ponto de as obras públicas tornarem-se uma *commodity* oferecida pelas empreiteiras aos órgãos governamentais, com base nas capturas orçamentárias que montavam no legislativo e nos ministérios.

Na falta de uma lei orgânica sobre licitação pública – o que ocorreria apenas com a promulgação da Lei n. 8.666 em 1993 –, as construtoras que manipulavam o orçamento federal implantaram um sistema de pacote fechado, que ofereciam aos estados e aos municípios. Assim, a empreiteira inventava uma obra qualquer com efeito eleitoral e a oferecia ao prefeito ou ao governador, com base num projeto básico falso. O pacote era oferecido já com a promessa de financiamento pela Caixa Econômica Federal, e a própria empreiteira ofertante da obra-*commodity* confeccionava o respectivo

“edital de concorrência”, que lhe permitia adjudicá-la “legalmente”.

Eram previamente acordados os preços superfaturados e as respectivas propinas, com previsão de aditamentos e antecipações de pagamentos, e adiamentos e prorrogações de entrega dos serviços. Em todas as hipóteses de “ajustamento” da obra, aplicava-se o fator K, que permitia a total manipulação dos índices inflacionários a favor da empreiteira.

Os valores eram progressivamente ajustáveis. O mesmo ocorria com as propinas para os governadores, prefeitos e servidores públicos encarregados dos cálculos de “atualizações” e das medições no canteiro da obra, sempre fraudulentas. A liberação dos recursos da obra também ficava a cargo da empreiteira, dentro do tráfico de influência que praticava nos sistemas de empenho dos ministérios. Outro detalhe levantado pela CEI: essas obras-*commodities* eram sempre celebradas com prazo inexequível.

E o esquema não parava por aí. Ajustava-se um adiantamento para a empreiteira, e os prazos de execução eram sempre dilatados, o que permitia acréscimos substanciais ao valor inicial da “obra” e o pagamento das respectivas propinas durante anos, mesmo depois que o honrado governador ou o dedicado prefeito já tivesse deixado o cargo eletivo.

A CEI apurou, ainda nesse capítulo escabroso dos pacotes fechados, um acréscimo de até 300% do valor inicial da obra, em termos reais, descontada a inflação do período. Não havia qualquer projeto básico. Compunham esse quadro obsceno de corrupção: a duvidosa utilidade da obra para a comunidade ou para o Estado, o abandono da obra após um recebimento substancial do seu valor “ajustado” ou a sua entrega com atraso de anos, e sempre com má qualidade dos materiais empregados. Resultado: total desperdício dos recursos públicos alocados.

Dentro desse delírio das obras-*commodities*, construíram-se no país inúmeros hospitais superdimensionados para a cidade respectiva, a fim de coroar a gestão grandiosa do prefeito corrupto que os contratara e os “inaugurara”. Em seguida, esses edifícios públicos viravam “monstrengos” abandonados, vazios de qualquer equipamento hospitalar, por falta de verba e de pessoal necessários

para a sua operação.

As empreiteiras conseguem vetar o seguro de obras na Lei n. 8.666

UMA LEI ORGÂNICA FEDERAL SE IMPUNHA para disciplinar as concorrências públicas diante do caos normativo do setor, que permitia todo tipo de fraude nas licitações e corrupção na execução das obras públicas no país.

O Congresso discutiu o projeto de lei orgânica que disciplina a matéria, do qual resultou a Lei n. 8.666, promulgada em 21 de junho de 1993 pelo presidente Itamar Franco. Esse diploma legal é primoroso quanto aos procedimentos licitatórios e sancionatórios. Nesse último aspecto, a Lei estabelece – na seção V do capítulo III, que trata da inexecução e da rescisão dos contratos – os principais motivos que autorizam a rescisão da empreitada por culpa da contratada, elencando as hipóteses de infringência e as punições (arts. 78 e 87). Entre elas, há a declaração de inidoneidade. Em outro capítulo, a mesma Lei trata das garantias de execução das obras públicas contratadas. O projeto aprovado pelo Congresso instituía o seguro de obra no valor de 100%.

Tratava-se da adoção, no país, do sistema norte-americano da interveniência de uma seguradora no contrato de empreitada, para garantir ao Estado a sua execução. A providência normativa nesse sentido era fundamental para desconstruir a estrutura de corrupção em obras públicas em nosso país. Sua inclusão na Lei representava um passo decisivo, ou seja, a adoção do regime de *performance bonds*, que assegura a entrega da obra ou o recebimento integral do sinistro no caso de sua inexecução.

Não cabe aqui descrever todo o procedimento. Basta apenas lembrar que esse regime de seguro de obra, adotado nos Estados Unidos desde 1894, constitui-se no melhor remédio não só para evitar a corrupção nas obras públicas, mas também para que essas obras sejam entregues de acordo com o prazo, preço e qualidade dos materiais previstos no contrato firmado.

No entanto, a introdução da *performance bond* nos contratos de

obras públicas representava um sério risco para a hegemonia das empreiteiras corruptas em nosso país. Por isso a resistência e o grande *lobby* que exerceram no Congresso para eliminar do texto do projeto o seguro de obra. Não obstante a pressão, a *performance bond* foi aprovada no Congresso e encaminhada ao presidente da República para sanção.

As empreiteiras não desistiram do seu intento de impedir a medida legislativa saneadora. Assim, por meio de manobras de toda a espécie, conseguiram obter junto à Casa Civil da Presidência da República o veto ao dispositivo que criava o seguro de obra. O motivo do veto foi risível: alegou-se que o seguro de obra encareceria o contrato pelo alto custo do prêmio respectivo.

O veto foi mantido pelo Congresso, o que demonstra a força das empreiteiras na preservação dos esquemas de corrupção no país. Perdeu-se, nesse momento, início de 1993, uma oportunidade histórica de introduzir no país um sistema anticorrupção que prova sua eficiência por mais de um século nos Estados Unidos.

As empreiteiras se arrependem e pedem a reintrodução das *performance bonds* na lei das licitações DEMOROU UM ANO PARA QUE AS EMPREITEIRAS cartelizadas se arrependessem de haver conseguido o veto às *performances bonds* na Lei n. 8.666, em junho de 1993.

Corriam os meses finais de 1994, quando a CEI encaminhou ao presidente Itamar Franco as conclusões sobre a extensão e a gravidade dos crimes de corrupção praticados pelas empreiteiras no seio do DNER. Entre as denúncias e investigações, a CEI levantou um quadro estarrecedor. Havia divergências de preços nos contratos assinados com diferentes empreiteiras para a execução de tipos idênticos de obra, que correspondiam, em alguns casos, a entre 52% e 2.573%, em termos reais deflacionados.

A CEI verificou, ainda, que havia diferença nos preços cobrados

por uma mesma empreiteira em diferentes contratos em vigor para a execução de obra ou serviço em idênticas condições que variavam entre 31% e 1.172%, em termos reais deflacionados.

Os crimes de corrupção das empreiteiras no seio do DNER eram de toda a espécie que se possa imaginar, em todas as fases. Havia fraudes nos editais de “concorrência”, nos preços inexequíveis ou excessivos, prosseguindo nos reajustes, aditivos, “extensão” ou multiplicação da obra, nas medições falsas e por aí vai.

Diante do relatório da CEI, o presidente Itamar Franco determinou que fosse instaurado o processo administrativo para a declaração de inidoneidade de todas as empreiteiras do cartel que operavam no DNER. Foi um Deus nos acuda.

Imediatamente os diretores das empreiteiras líderes do cartel – a Construtora Norberto Odebrecht, a Queiroz Galvão, a Camargo Correa e a Andrade Gutierrez – pediram uma trégua, propondo que, em vez da declaração de inidoneidade, fosse reintroduzida na Lei das Licitações n. 8.666 o seguro de obra – *performance bonds* –, ou seja, aquele mesmo instrumento anticorrupção que as próprias empreiteiras cartelizadas haviam conseguido que fosse vetado um ano antes.

O jogo duplo das empreiteiras do cartel

AS EMPREITEIRAS QUE LIDERAVAM O CARTEL contavam com outra saída mais cômoda e menos dramática do que a reintrodução da *performance bond* na Lei n. 8.666: o tempo.

Faltavam poucos meses para a eleição do novo presidente. O governo Itamar tinha, àquela altura, quatro meses de mandato. As empreiteiras contavam com estes dois fatores: a exiguidade do tempo faltante para instaurar os processos administrativos de inidoneidade e a possibilidade de obter do novo presidente, a essa altura o franco favorito Fernando Henrique Cardoso, a extinção da incômoda CEI e o arquivamento de qualquer processo de inidoneidade que já tivesse, porventura, sido instaurado.

As empreiteiras cartelizadas jogavam com essas duas variáveis e continuavam a negociar a reintrodução da *performance bond* na Lei das Licitações, ao mesmo tempo conversando com a equipe político-financeira da campanha do futuro presidente. E não deu outra: as empreiteiras entupiram Fernando Henrique de recursos para a sua campanha eleitoral, praticamente ganha, na esteira do Plano Real. A contrapartida imediata seria acabar com a CEI, fazendo com que o seu profundo trabalho de investigação sobre as empreiteiras no seio do governo federal fosse devidamente "arquivado", ou melhor, desaparecido, eliminado e sepultado.

A promessa foi cumprida. Dos processos administrativos de declaração de inidoneidade, nunca mais se falou no novel governo Fernando Henrique.

A CEI, logo na primeira semana do novo governo, foi extinta por decreto. O seu relatório final, solenemente entregue por Itamar Franco a Fernando Henrique no começo de dezembro de 1994, para que fizesse parte dos documentos que compunham o governo de transição já instalado, desapareceu para sempre desse mundo, logo após a posse do novo presidente.

E para que não restasse pedra sobre pedra, o Código de Ética que havia sido implantado nos ministérios por iniciativa da CEI, num esforço precursor de introdução de *compliance* no serviço público, foi imediatamente revogado, por "iniciativa" do novel ministro da Administração, Luiz Carlos Bresser Pereira.

Fatos e personagens do período de 1992 a 1994

OS ANOS INICIAIS DA DÉCADA DE 1990 foram marcados por acontecimentos dramáticos. As denúncias de Pedro Collor de Mello sobre o esquema de extorsão e corrupção que dominavam o governo de seu irmão, Fernando Collor, abalaram profundamente a nação, que, àquela altura (meados de 1992), estava ainda orgulhosa da reunião do Grupo do Rio, que trouxera chefes de Estado de todo o planeta para firmar o primeiro acordo mundial sobre o clima.

A denúncia dos esquemas grotescos de extorsão comandados

por PC Farias, em nome de Fernando Collor, também contrastava, para perplexidade geral, com as medidas de modernização das estruturas econômicas e do Estado que estavam sendo promovidas pelo jovem presidente. Entre essas medidas, estavam a modernização da indústria automobilística e o efetivo início das privatizações das problemáticas empresas estatais, demonstrando a existência de políticas públicas consistentes por parte do novo governo, inclusive com a profunda reforma administrativa que reduzia drasticamente a perniciosa estabilidade dos cargos no serviço público.

Estado moderno de um lado e corrupção grotesca e primária de outro.

Tudo começava a ir por água abaixo. Formou-se a célebre CPI do PC Farias, encerrada em 26 de agosto daquele ano.

Com base nas suas estarrecedoras revelações, os presidentes da Associação Brasileira de Imprensa (ABI), Barbosa Lima Sobrinho, e da OAB, Marcello Lavenère, representando a sociedade civil, apresentaram em 30 de setembro de 1992 solicitação para a abertura do processo de *impeachment* de Fernando Collor.

Votada a matéria pela Câmara, foi decretado o afastamento temporário do presidente, assumindo o governo, interinamente, o vice, Itamar Franco. Essa interinidade cessou em 30 de dezembro do mesmo ano, por força do afastamento definitivo de Fernando Collor, aprovado em tumultuada sessão do Senado, presidida pelo insigne ministro do STF, Sidney Sanches.

O novo presidente, Itamar Franco, com base em sua notória integridade de caráter e espírito público, cercou-se de um ministério de alto nível e de uma equipe de auxiliares com as mesmas qualidades de dignidade e eficiência com as quais se destacavam dedicados oficiais das Forças Armadas. Pode-se dizer que esses últimos imprimiram um espírito de alta dedicação ao interesse da nação.

Tratava-se, com efeito, de um governo decente, vocacionado a regenerar a legitimidade das instituições democráticas abaladas por tantos escândalos. A vontade de sanear os costumes políticos pelo exemplo de correção e eficiência ficou bem nítida naquele curto

período, a ponto de o governo federal receber a aprovação de mais de 80% dos brasileiros quando terminou o mandato.

Nesse reconhecimento público não influiu apenas a implementação do Plano Real, mas também a adoção de padrões de governança no setor público que eram totalmente ausentes nos corruptos governos Sarney e Collor.

A denúncia do esquema dos Anões do Orçamento

E NÃO SE NAVEGAVA NUMA CALMARIA após a tempestade do período Collor. Pelo contrário: novos escândalos de corrupção seriam revelados já no primeiro ano do governo Itamar, cuja gravidade estrutural era muito maior do que a constatada na CPI do PC Farias. A origem do ocorrido é inusitada. Durante as investigações sobre o rumoroso assassinato de Ana Elizabeth Lofrano, o principal suspeito, seu marido José Carlos Alves dos Santos, ex-funcionário do Senado Federal, onde dirigia o DOU por indicação de Collor, fez denúncias gravíssimas que geraram nova crise institucional. José Carlos revelou à imprensa o esquema de captura dos recursos orçamentários por um grupo organizado de congressistas – os Anões do Orçamento –, que manipulavam as emendas parlamentares criadas pela Constituição de 1988 a favor de grupos de interesses privados – notadamente as empreiteiras – e também em benefício próprio a título de “subvenções” a

instituições de benemerência criadas entre eles.

Essas denúncias resultaram na célebre Comissão Parlamentar Mista de Inquérito – a CPI dos Anões do Orçamento –, instalada em 20 de outubro de 1993, cujo competente, intenso e íntegro trabalho galvanizou toda a nação, absolutamente atônita com a corrupção sistêmica que dominava o Congresso Nacional. Foi seu relator o deputado Roberto Magalhães, o mais respeitado membro do Congresso Nacional à época, o que garantia a efetividade e a seriedade dos trabalhos da CPI e suas conclusões e recomendações.

A leniência do Congresso OS TRABALHOS DA CPI DO ORÇAMENTO foram concluídos em três meses de ininterruptos trabalhos, em 21 de janeiro de 1994. Entre as suas recomendações, estava a cassação dos mandatos dos 18 líderes da quadrilha dos Anões, dentre os quais alguns nomes de grande destaque na vida política nacional.

O Congresso não reagiu bem a essa recomendação tão “drástica”. Desses 18 parlamentares denunciados pela CPI, quatro renunciaram a fim de escapar da cassação e ter a possibilidade de voltar logo ao nobre Parlamento, já na legislatura seguinte. Oito parlamentares integrantes do bando foram absolvidos pela notória leniência e compadrio que imperava naquela Casa de Leis. Entre os inocentados estava o “copresidente” dos Anões, o notório deputado Ricardo Fiuza, que dividia com o execrável João Alves as relatorias da Proposta Orçamentária para fraudá-la quanto possível.

Como referido, Ricardo Fiuza não somente foi absolvido pelos seus pares, mas imediatamente guindado, como prêmio e galardão, à relatoria geral do Código Civil. Os ínclitos congressistas reconheciam o festejado Ricardo não apenas como um

“especialista” em finanças públicas, mas também como o maior jurista daquela augusta Casa.

Apenas seis Anões foram cassados, ou seja, exatamente um terço dos bandidos que se apropriavam, desde a Constituição de 1988, de parte do orçamento federal. É interessante notar que entre os 12 corruptos que escaparam das punições – por renúncia ou “absolvição” –, apenas um foi reeleito nas eleições seguintes: Ricardo Fiuza.

A Justiça, por sua vez, promoveu o sequestro dos bens de alguns “dirigentes” dos Anões do Orçamento, a começar por João Alves, que alegava ter amealhado sua fabulosa fortuna em sucessivos grandes prêmios que havia ganhado na Loteria Federal.

A perfeita harmonia entre os poderes legislativo e executivo NO RELATÓRIO FINAL DA CPI DOS ANÕES, o respeitado Roberto Magalhães ressaltou a “perfeita harmonia” entre os poderes legislativo e executivo na consecução do crime continuado de corrupção, tendo por objeto o orçamento federal: Sob o ponto de vista histórico, o trabalho desta Comissão Parlamentar Mista de Inquérito é consequência natural do processo político contra o ex-Presidente da República, depois da investigação sobre os atos de corrupção no âmbito do Poder Executivo. Quando um Estado se encontra infeccionado, é difícil que essa infecção se limite a um só de seus poderes.[141]

Como relatado nas conclusões da CPI do Orçamento, a fraude orçamentária era montada já na Proposta Orçamentária, no DOU,

cujo diretor, não por acaso, era José Carlos Alves dos Santos. Esse mesmo José Carlos havia sido braço direito do *capo dei capi* dos Anões, o preclaro João Alves, por isso a perfeita conexão e interlocução antes, durante e depois da apresentação da Proposta Orçamentária ao Congresso Nacional.

A Proposta Orçamentária já era fraudada no Ministério do Planejamento, portanto, quando eram disponibilizados recursos que poderiam "livremente" ser objeto das emendas dos Anões que favoreceriam as empreiteiras e demais grupos de interesses. Restava ainda uma parte residual da Proposta para a rubrica de "subvenções sociais", abocanhada diretamente pelos Anões.

Uma vez aprovada, na calada da noite do último dia antes do recesso de fim de ano, a Proposta do Orçamento, coalhada de emendas fraudulentas, voltava para o Ministério do Planejamento para a liberação das verbas disponíveis e dos contingenciamentos.

A partir desse momento, a operosidade dos Anões era infatigável, agora na prática de advocacia administrativa e tráfico de influência a favor das liberações para as empreiteiras e demais grupos de influência envolvidos, e ainda para as pias instituições de caridade e educacionais que "apoiavam".

A CPI do PC Farias já apontava o esquema dos anões É INTERESSANTE NOTAR QUE O ESQUEMA de fraude à Proposta de Orçamento da União já havia sido detectado pela CPI do PC Farias, que precedeu em meses a CPI dos Anões. Os primeiros indícios da grande fraude orçamentária vieram do depoimento de Antonio Carlos Alves dos Santos perante a CPI do PC Farias, em 28 de julho de 1992. O depoente é irmão do outro indigitado corrupto José Carlos Alves dos Santos, que, como vimos, dirigia o

DOU, órgão do Ministério do Planejamento.

Ao relatar todas as mazelas de corrupção que ocorriam no Ministério da Saúde, sob a égide do ministro Alceni Guerra, o depoente Antonio Carlos deu pistas de que a origem dos recursos desviados da Superintendência de Campanhas de Saúde Pública (Sucam), da Central de Medicamentos (CEME), da Fundação Serviços de Saúde Pública (Fundação SESP), da Legião Brasileira de Assistência e das escandalosas obras do Laboratório Lifal em Alagoas estava nas manipulações da Proposta do Orçamento formuladas por seu irmão José Carlos e depois manipuladas no Congresso pela gangue dos Anões.

O impressionante relatório final da CPI do PC Farias dedicou quatro longos capítulos às deficiências estruturais na elaboração da Proposta Orçamentária, concluindo que as imbricações entre o orçamento anual e o plurianual levavam à possibilidade de pressões externas por meio das famigeradas emendas parlamentares introduzidas pela Constituição de 1988.

O caminho da fraude orçamentária e seus beneficiários, portanto, estava esboçado na CPI do PC Farias. Somente faltaram os nomes dos delinquentes que formavam a organização criminosa que operava o esquema no seio do Congresso Nacional. Esse esclarecimento ficou a cargo da própria CPI do Orçamento.

A terceirização dos ministérios NO ESQUEMA DE APROPRIAÇÃO DOS RECURSOS orçamentários pelos grupos de interesses privados, a CEI detectou um “hábito” muito interessante: a terceirização dos ministérios. Eram contratadas, às dezenas, empresas de consultoria para “assessorarem” os ministérios que detinham as maiores verbas.

Essas consultorias, na verdade, exerciam as funções típicas da

administração, destinando as verbas para os grupos de interesses que contratavam obras e serviços ou que dependiam de licenças permanentes para o exercício de suas atividades, como a indústria farmacêutica. Na realidade, esses consultores acabavam exercendo os cargos de confiança nos principais ministérios.

O Ministério do Planejamento era, de fato, gerido por esses "consultores". Os ministérios da Saúde e de Transportes eram os mais aquinhoados com as consultorias permanentes. No de Transportes, o DNER, por exemplo, contratava consultorias que executavam desde o "planejamento" até a "fiscalização" de obras e serviços. E esses "consultores" nada mais eram do que empregados das próprias empreiteiras contratantes.

O sistema era surreal. Os lobistas eram contratados pelo próprio Estado e o operacionalizavam diretamente, no respectivo ministério, segundo os interesses dos grupos privados, formulando os preços, as licenças, as dotações orçamentárias, os empenhos, as vinculações de verbas e suas liberações, os descontingenciamentos, os adiantamentos, os pagamentos fora de ordem e toda a sorte de crimes de corrupção em desfavor da administração pública e do Tesouro Nacional.

A terceirização generalizada representava sistemicamente a entrega às raposas da guarda do galinheiro. No caso do famigerado DNER, a ocupação dos lobistas permitia que as obras fossem faturadas mais de uma vez ou mesmo sem que tivessem sido realizadas.

As medições dessas "obras" eram outro escândalo, pois todas eram fraudadas. Todas, sem nenhuma exceção. As falsificações eram de tal ordem que nas planilhas de medição que serviam de base para os pagamentos das "obras rodoviárias" não constavam sequer os subtrechos executados no mês em referência. Os documentos ficavam sempre desaparecidos na própria "Residência Rodoviária", e não eram enviados aos "Distritos Rodoviários" e jamais aos chamados "órgãos centrais de controle".

Tratava-se de uma corrupção sequencial que envolvia desde o indefectível Ministério do Planejamento até os "engenheiros-residentes" encarregados das medições fraudadas. A orgia

corruptiva não parava por aí. Os contratos de empreitada eram sempre renovados por meros “atos administrativos”, contrariando as regras constantes da legislação pertinente.

A heroica resistência corporativa dos corruptos

DIANTE DESSE QUADRO DE DEGRADAÇÃO COMPLETA da administração federal, em termos de destinação e alocação de recursos orçamentários envolvendo vários ministérios, a CEI tomou as providências cabíveis solicitando às autoridades competentes do governo Itamar a abertura de inquéritos para apurar as responsabilidades dos servidores públicos envolvidos e das empresas beneficiárias dessa baderna corruptiva generalizada.

A CEI propôs, com base nos depoimentos, verificações e documentos probatórios, a rescisão de inúmeros contratos e a declaração da inidoneidade das contratantes, notadamente das empreiteiras cartelizadas. Ela apurou ainda irregularidades gravíssimas nos bancos oficiais, bem como nos convênios firmados pela União com estados e municípios, propondo a suspensão de diversos processos licitatórios em curso com claros indícios de fraude.

Essas providências conclusivas da CEI acarretaram uma formidável e concertada resistência corporativa dos altos servidores da administração federal envolvidos no esquema sistêmico de corrupção em suas respectivas áreas de “trabalho”.

A heroica resistência em prol da manutenção do sistema criminoso de apropriação privada dos recursos públicos foi muito acentuada nos ministérios do Planejamento, da Fazenda, da Saúde e no portentoso Ministério dos Transportes, onde se lambuzavam as grandes empreiteiras cartelizadas, de todas as épocas e de todos os

governos.

Na Caixa Econômica Federal, os diretores negavam as evidentes irregularidades nos empréstimos fraudulentos que haviam concedido aos apaniguados e cúmplices, à custa de polpudas propinas. A resistência dos altos funcionários era ostensiva, pois se dirigiam pessoalmente à CEI, com ares soberbos, para “demonstrar” que os inquéritos haviam sido orientados internamente pelos servidores xiitas, sendo resultados do “denuncismo”. Ao mesmo tempo, esses altos servidores do bem público prometiam tomar providências para que, a partir daquele momento, seus órgãos se tornassem moralmente responsáveis e idôneos.

Collor cria um instrumento decisivo para o combate à corrupção

AS PROPINAS RECEBIDAS eram negadas com veemente indignação pelos diretores e altos servidores dos entes governamentais. Os sinais de riqueza que ostentavam eram justificados por fortuna familiar, heranças, exercício de outras atividades profissionais e empresariais e sorte continuada nos grandes prêmios da Loteria.

Ocorre que Fernando Collor, dentro das medidas de modernização que implantara no país, havia instituído por lei a exigência de que todos os cheques e demais títulos fossem nominativos, acabando com o cheque ao portador. Esse dispositivo permitiu o rastreamento dos recursos públicos desviados a favor dos servidores, o que levou ao “desconforto” dos corruptos que operavam o sistema criminoso.

As lições de uma época: 1992-1994

O PERÍODO DE GOVERNO DE ITAMAR FRANCO trouxe muitas lições no que tange à existência e ao combate à corrupção. Algumas

lições são positivas. Outras, nem tanto.

É relevante ressaltar que Itamar Franco foi o único presidente que admitiu que em seu governo havia esquemas profundos de corrupção. E foi o único que tomou a inciativa de combatê-la frontalmente, convencido de que se tratava de um sistema que sobrevivia sempre, mesmo que o presidente e seus ministros fossem decentes e honestos, o que era o caso do seu governo.

A mais significativa experiência foi a instalação da investigação independente, a cargo da CEI. Pela primeira vez o Estado convocava pessoas indicadas pela sociedade civil, inteiramente desvinculadas da administração, dos partidos e do mundo político, para serem responsáveis pelas investigações e promoverem as medidas cabíveis no caso. Mais do que isso, a presidência institucionalizou essa Comissão independente, dando-lhe todos os meios e o pessoal necessários para a realização dos seus intensos trabalhos. Atribuiu-se à CEI um nível de Estado, e não de governo, uma vez que os seus coordenadores executivos eram dois generais da ativa, inteiramente desvinculados do mundo político.

O Código de Ética dos servidores públicos AS AÇÕES EMPREENDIDAS PELA CEI foram além do combate à corrupção, na medida em que promoveram medidas efetivas de implantação de um regime de *compliance* na administração federal. Para tanto, a CEI formulou um Código de Ética Profissional do Servidor Público, baseado no princípio de que os funcionários têm deveres de cidadania perante a sociedade e especialmente diante dos usuários dos serviços públicos.

O Código recebeu o apoio entusiástico do governo, que o instituiu por meio do Decreto n. 1.171, de 22 de junho de 1994, cuja

assinatura contou com a presença de todo o ministério e dos presidentes da Câmara, do Senado e do STF. A sua finalidade era implantar regras de *compliance* nos ministérios, sempre baseadas no princípio da cidadania. O inciso V do Código refletia bem esse propósito: O trabalho desenvolvido pelo servidor público perante a comunidade deve ser entendido como acréscimo ao seu próprio bem-estar, já que, como cidadão, integrante da sociedade, o êxito desse trabalho pode ser considerado como seu maior patrimônio.

Tratava-se de um Código de Ética que fugia inteiramente dos padrões americanos, fundados no limite do valor dos presentes que o servidor pode receber. Coube à CEI levá-lo aos ministérios, reunindo os servidores em seminários, quando havia ampla discussão de seu texto.

O êxito foi surpreendente, dada a receptividade que teve por parte dos quadros permanentes dos funcionários. Já os diretores e chefes mais graduados se recusavam a participar das reuniões, numa clara resistência aos seus propósitos. Houve ocasiões em que centenas de servidores reunidos nos seminários exigiam a presença dos seus chefes, até que eles acabavam "cedendo" e participando dos trabalhos, a contragosto.

Iniciava-se, com isso, um trabalho de mudança de cultura no seio do funcionalismo federal. Criaram-se com grande entusiasmo as comissões de ética nos ministérios. Alcançava-se, dessa forma, uma estrutura precursora de *compliance* no serviço público federal.

Infelizmente para a nação e para o Estado, o Código foi revogado por Fernando Henrique Cardoso, como referido, dentro do seu explícito propósito de eliminar qualquer traço dos trabalhos desenvolvidos pela CEI.

A descontinuidade da CEI

A CEI ATENDIA A UM PROJETO do governo Itamar de instituir, de forma permanente, uma investigação independente no que diz respeito aos delitos de corrupção no seio do poder executivo. Itamar tinha uma clara ideia

de que a corrupção constituía um delito sistêmico, alimentado por força das próprias estruturas viciadas da administração e da política.

O ex-presidente tinha ciência de que tais estruturas criavam uma interlocução perversa com os contratantes de obras e serviços, que resultavam no direcionamento dos recursos orçamentários e fiscais a favor de grupos de interesses do setor privado. Por isso, o Decreto n. I.001, de 6 de dezembro de 1993, tinha a clara finalidade de instituir a CEI como instrumento permanente de investigação independente, constituído por cidadãos comuns, com o encargo de investigar e propor medidas contra a corrupção sistêmica, com plena autonomia e liberdade, num plano de integração sociedade-Estado.

Foi no atendimento a essa política que os sete membros da CEI, na última semana do governo Itamar (dezembro de 1993), entregaram os seus cargos, exercidos *pro bono*, na certeza de que o novo governo de Fernando Henrique Cardoso solicitaria às instituições civis mais prestigiosas (ABI, OAB e CNBB) a indicação dos sete novos membros para prosseguir nos trabalhos.

Não foi o que ocorreu, como já vimos. Fernando Henrique Cardoso sumiu com os relatórios e os documentos da CEI, demitindo seus sete membros, sem qualquer manifestação de agradecimento, como se o fizesse a bem do serviço público. Um ato contínuo desativou e desmontou fisicamente a secretaria da CEI e revogou o Código de Ética do Servidor Público. O novo presidente não deu andamento a nenhum dos vários anteprojetos de lei que visavam combater estruturalmente a corrupção no setor público. Os projetos de decretos do executivo foram também desconsiderados.

A “política” de Fernando Henrique Cardoso nesse particular era eliminar qualquer traço documental ou memória dos trabalhos desenvolvidos pela CEI. Também estava sepultada a questão do seguro de obras (*performance bonds*).

As empreiteiras e os demais grupos de interesses que sempre dominaram o Estado tinham novamente toda a “liberdade” para a

prática da corrupção. A corrupção sistêmica estava plenamente restaurada, com todas as portas abertas nos ministérios, nas autarquias, nas estatais e onde fosse necessário para a apropriação privada dos recursos públicos por parte das indefectíveis empreiteiras cartelizadas e pelos notórios grupos de interesses.

A frustração colossal do povo brasileiro AS DENÚNCIAS DE PEDRO COLLOR e as revelações estarrecedoras contidas na CPI do PC Farias, seguidas das evidências da monstruosa corrupção sistêmica levantada pela CPI do Orçamento e pela CEI, levantaram o país todo contra os esquemas criminosos dos corruptos servidores públicos e parlamentares e de seus corruptores do setor privado.

A percepção que a sociedade tinha em 1994 era que as empreiteiras e as demais companhias beneficiárias do esquema seriam banidas dos contratos com a administração pública. As punições dos membros das famílias que dominavam essas organizações também seriam aplicadas; os servidores, demitidos; os parlamentares, cassados; os políticos, banidos; os cofres públicos, ressarcidos. E, sobretudo, tinha-se a impressão de que havia ocorrido uma limpeza no setor público e privado no que respeita à corrupção. Ninguém mais ousaria praticá-la com a desenvoltura que imperava até então nos poderes legislativo e executivo por conta dos grupos de interesses do setor privado e a cupidez dos sórdidos políticos e altos servidores públicos.

Essa grande esperança poderia ser vista por toda a parte.

O relatório final da CPI do PC Farias refletia esse estado de espírito: É preciso mudar. Mudar é urgente. É preciso mudar a ética do Poder. O povo brasileiro está comprometido com essa mudança. O Brasil não será o mesmo. Nem nós seremos os mesmos. A

vocação nacional para a grandeza passa pela postura ética de cada cidadão e de todos os brasileiros. A vantagem deve ser o resultado natural do esforço e do trabalho e nunca da esperteza e da trapaça. É preciso sonhar com as mudanças que se movimentam em busca do progresso e da ordem, ostentadas no lábaro que os nossos corações embalam. A CPI foi um momento de purgação dos desvios de conduta administrativa, uma tentativa de pôr a limpa parcela do lodaçal da corrupção que molesta a Nação. Um apelo da sobrevivência da virtude na vida pública. É preciso renovar a face do País.[142]

Essa pungente conclamação foi por água abaixo logo no primeiro dia do governo Fernando Henrique Cardoso. Ocorreu exatamente o contrário.

O novel presidente fez questão de que tudo fosse esquecido. Nenhum processo administrativo foi aberto contra os servidores corruptos apontados nas comissões parlamentares de inquérito pela CEI. Nenhum pedido de inquérito à Polícia Federal ou ao Ministério Público Federal. Nenhum processo para declaração de inidoneidade das criminosas empreiteiras cartelizadas que, à custa de manipulação do Orçamento e das propinas, causaram um monumental desperdício de recursos públicos em obras superfaturadas que nunca entregaram ou, quando o fizeram com anos de atraso, de péssima qualidade em relação aos materiais empregados. Obras inúteis, dispensáveis, inoportunas, superdimensionadas.

A impunidade foi ampla, geral e irrestrita para todos os criminosos envolvidos nos esquemas de corrupção naquele período. A começar pelo próprio Fernando Collor, que foi absolvido dos crimes de corrupção pelo inefável STF devido à falta de provas.

Os esforços de combate à corrupção dos anos 1992-1994 foram em vão.

Em decorrência da manifesta vontade de acobertamento das empreiteiras e dos grupos de interesses e em prol da “política de coalizão” adotada, o governo Fernando Henrique Cardoso permitiu a reaglutinação das forças da corrupção sistêmica.

Nas palavras de Márcio Moreira Alves, extraídas da introdução de *O livro negro da corrupção*: [...] nada será feito caso não haja vontade política para acabar com a corrupção. Essa vontade só pode ser exercida por um tipo de pessoa: os homens e as mulheres a quem o eleitorado confia a tarefa de governar. Até hoje, salvo a breve exceção do governo Itamar Franco, não apareceu vontade política para acabar com o roubo do dinheiro público. Logo, ele não acabará[143].

SOBRE O AUTOR

MODESTO CARVALHOSA

Doutor em Direito pela Universidade de São Paulo (USP). Foi professor de Direito Empresarial na Faculdade de Direito da USP, consultor jurídico da Bolsa de Valores de São Paulo (Bovespa), presidente do Tribunal de Ética dos Advogados do Brasil em São Paulo, relator do projeto de Código de Ética e Disciplina da Ordem dos Advogados do Brasil, membro da International Faculty for Corporate and Capital Market Law and Securities Regulation da Universidade de Pensilvânia e árbitro em vários centros de arbitragem. É sócio do Modesto Carvalhosa Advogados e possui 17 livros publicados.

11 Os anões do orçamento e as emendas parlamentares Rodrigo de Pinho Bertoccelli Walfrido Jorge Warde Júnior

Até eu deixar essa [Comissão] de Orçamento eu realmente vivi dificuldade financeira. Depois que eu deixei, abandonei e esqueci, Deus realmente me ajudou e eu ganhei dinheiro (Deputado João Alves de Almeida, do PFL da Bahia, que em depoimento à CPI do Orçamento, em 1993, explicou como ganhou mais de 200 vezes na loteria).

ÀS VEZES, AQUELA VONTADE DE SAIR pela boca, de quem não se suporta mais dentro de si, fazia lembrar tudo de novo. Acontecia de repente, sem aviso. E ele se perguntava, perplexo no início, por que o corpo repelia a alma.

Logo buscava o livro puído, e uma mancha alaranjada na folha mostrava o caminho para uma clemência fugaz, apenas o suficiente para que não tentasse, mais uma vez, por um fim em tudo isso. Lia sempre em voz alta: "na minha aflição clamei ao Senhor; gritei por socorro de Deus. Do seu templo ele ouviu minha voz; meu grito chegou à sua presença, aos seus ouvidos".

Ainda guarda consigo a bíblia que Crislene[144] lhe deu. E é com ela sobre as mãos que contou muitas e muitas vezes a sua história, uma história de desvario, de ganância e de desgraça, que só mesmo o Pai Eterno é capaz de perdoar.

José Carlos Alves dos Santos[145] era um homem respeitado. Teve, um dia, 800 mil dólares em casa, escondidos num colchão, e 12 imóveis nas áreas mais valorizadas de Brasília. Gente fina, gente muito competente e honesta (que ainda hoje existe na burocracia de Estado deste fim de mundo) o levava a sério. E se afligia a cada dia em que a sua Ana Elisabeth, desaparecida, não dava sinal de vida.

Poucos, somente aqueles no círculo mais íntimo, sabiam que, nos idos de 1992, ele vivia uma vida dissoluta. É ao menos o que diria um bom cristão sobre as irresistíveis orgias, a montanha de pó e os

apetrechos sexuais que, se deles soubesse, enojariam Ana Elisabeth[146], a jovem senhora, a morena vivaz de pele viçosa, a boa esposa, morta a golpes de pedra e picareta, como se descobriria algum tempo depois. Não pelas antenas do maior médium do país, Chico Xavier, a quem o marido recorreu, cinicamente, como pretendem seus acusadores, antes que se soubesse que havia sido massacrada por sicários, que ao fim e ao cabo denunciariam José Carlos.

O que realmente a mortificava era o conhecido caso de seu marido com Crislene de Oliveira, que se tornaria, depois que José Carlos saiu da cadeia, a Sra. Oliveira Alves. Ela foi a gota d’água!

O ciúme de Ana Elisabeth foi a causa de tudo, o fiapo do qual se desenrolou um dos mais sinistros escândalos de corrupção deste pobre-rico país, na proto-história do Petrolão, um escândalo de muitas alcunhas, que convergem para a que melhor lhe cai: a máfia dos Anões do Orçamento.

É importante respeitar as emoções. Eis uma advertência aos corruptos, mas também aos caçadores de corruptos.

Ana Elisabeth ameaçava contar tudo, se ele não se livrasse da amante. Mas aquela mulher já lhe havia penetrado a pele e o abismo era um destino sem volta.

José Carlos era assessor da Comissão de Orçamento. Economista de formação, havia decifrado o esoterismo hermético das finanças públicas brasileiras, ao ponto de se tornar imprescindível, tanto para o bem quanto para o mal.

Manejava como poucos as intrincadas regras orçamentárias, a partilha de recursos que a nossa Constituição incumbe ao Congresso Nacional. Era dele o amparo técnico, no começo dos anos 1990, necessário à elaboração do orçamento anual do país, do documento que contemplava todos as dotações, o dinheiro que saia dos cofres públicos para fazer funcionar a máquina, a Administração, direta e indireta, do Estado.

Um poder brutal nas mãos do Legislativo, um poder sedutor e irresistível, que servia à ambição dos homens, mas também ao financiamento da política, num país de dimensões continentais,

onde fazer política não prescinde de dinheiro.

Não por outro motivo, deputados e senadores destinavam dinheiro para obras superfaturadas ou até mesmo inexistentes. Dinheiro para pagar empreiteiras, que, por sua vez, pagavam esses políticos, para que a vida lhes fosse leve, mas também para que financiassem suas campanhas e, com a vitória, perpetuassem, num ciclo interminável, a costumeira captura do Estado pelo capital.

Havia também subvenções para entidades filantrópicas, existentes e inexistentes, que eram usadas para receber recursos à assistência social, que simplesmente desapareciam e acabavam nos bolsos errados.

Ou seja, um misto de roubo e de roubo para financiar campanha.

Ao esquema se articulava, ao que parece, a Caixa Econômica Federal. As loterias sob a sua administração premiaram, para frustrar todas as estatísticas e surpreender os clarividentes, centenas de vezes, alguns dos parlamentares membros da Comissão do Orçamento, isto é, os protagonistas do esquema. Não restou completamente claro se se tratava de uma manipulação de resultados, se os parlamentares compravam bilhetes premiados ou as duas coisas. Era definitivamente uma maneira de lavar, de esquentar o dinheiro público malversado.

José Carlos Alves dos Santos, suspeito de matar sua esposa Ana Elisabeth Lofrano e acossado pela polícia, contou tudo. Contou todo o esquema, deu nomes, ainda que tenha negado e negue, até hoje, qualquer participação no assassinato da mãe dos seus filhos. Talvez para que eles não tenham jamais a certeza de que o pai lhes levou a mãe. Mas ainda assim, faz pouco sentido, senão se estivesse movido por uma profunda contrição, que tenha matado a mulher que ameaçava denunciar a rede de corrupção de que participava e, livre dela, tenha ele mesmo se encarregado de seu próprio infortúnio.

Sempre pareceu plausível que os comparsas de José Carlos tivessem dado cabo dela para queimar o arquivo da sua iniquidade, quem sabe para o admoestar. Uma advertência sobre os efeitos nefastos de uma delação. Se foi esse o intuito, não deu certo.

José Carlos, que confessou o esquema de fraude, corrupção e lavagem de dinheiro, um escândalo que deu causa à abertura de

uma comissão parlamentar de inquérito (CPI), instalada em 20 de outubro de 1993, pela qual o Parlamento investigou o Parlamento, em especial a sua Comissão de Orçamento, jamais confessou ter mandado matar a esposa. A sua primeira versão, contudo, apontava para os comparsas de corrupção, em especial para os deputados João Alves de Almeida e Ricardo Fiuza, ambos do Partido da Frente Liberal (PFL).

A chamada CPI do Orçamento, que funcionou por três meses, sob grande cobertura midiática, ouviu congressistas e desvelou uma engendração grosseira, plena de pontas soltas, pela qual deputados manipulavam emendas do Orçamento Geral da União para desviar recursos públicos por meio de organizações sociais de fachada e empreiteiras.

O país acabara de defenestrar um Presidente. A renúncia de Fernando Collor de Mello, em 29 de dezembro de 1992, não o poupou de um *impeachment*, que, nas ruas, foi embalado pelas palavras de ordem da juventude cara pintada e, no Congresso, movido por parlamentares que, meses depois de exigir ética na política, cairiam em desgraça na CPI do Orçamento. Tantos outros paladinos da moralidade naqueles dias tombariam mais adiante, no Mensalão ou no Petrolão.

O roto denuncia renitentemente o rasgado no Brasil. O herói de hoje é o vilão de amanhã. O caçador de Marajás foi pego no esquema PC Farias, de Paulo Cesar Farias, o tesoureiro de campanha de Collor. Muitos dos algozes de Collor eram membros da Máfia dos Anões.

Sim, anões, a exemplo de João Alves, homem de pequena estatura, mas, sobretudo, porque eram, na maioria, insignificantes membros do baixo-clero, políticos de pouca importância, “anões do poder”.

É bem verdade que só em 1990 João Alves decidiu a destinação de 30,2% das verbas do Ministério da Ação Social. Era figura central na aprovação de emendas orçamentárias, pelas quais recebia, como se demonstrou, gordas comissões, devidamente desencardidas por meio de vitórias contumazes na loteria.

A CPI investigou 37 parlamentares pelo suposto envolvimento em

fraudes, corrupção e lavagem de dinheiro no curso de sua atuação na Comissão de Orçamento do Congresso Nacional.

O Relatório Final[147], do deputado Roberto Magalhães, do PFL de Pernambuco, pediu a cassação de 18 parlamentares, mas apenas seis deles perderam seus mandatos: Carlos Benevides (PMDB-CE), Fábio Raunhetti (PTB-RJ), Feres Nader (PTB-RJ), Ibsen Pinheiro (PMDB-RS), José Geraldo (PMDB-MG) e Raquel Cândido (PTB-RO). Outros quatro, Cid Carvalho (PMDB-MA), Genebaldo Correia (PMDB-BA), Manoel Moreira (PMDB-SP) e ele, João Alves de Almeida (PFL-BA), renunciaram ao cargo.

Um verdadeiro frenesi dos suplentes.

Ao final, nove foram absolvidos: Aníbal Teixeira (PTB-MG), Daniel Silva (PPR-RS), Ézio Ferreira (PFL-AM), João de Deus Antunes (PPR-RS), Flávio Derzi (PP-MS), Paulo Portugal (PP-RJ), Ricardo Fiuza (PFL-PE), Ronaldo Aragão (PMDB-RO) e Geddel Vieira Lima (PMDB-BA), que, anos mais tarde, ministro de Michel Temer, seria preso duas vezes pela Operação Greenfield, que descobriu R$ 51 milhões em espécie em um de seus imóveis[148].

João Alves era mesmo o líder da organização criminosa; ostentava uma movimentação financeira 300 vezes maior do que a que seria compatível com a sua renda parlamentar[149].

Ricardo Fiuza, quando comandou a Comissão de Orçamento, beneficiou uma de suas fazendas com dinheiro público.

José Geraldo Ribeiro fundou três entidades que recebiam dinheiro da União, cujos endereços eram os mesmos onde funcionavam empresas sob o seu controle.

Genebaldo Correia, então líder do PMDB na Câmara, integrava o núcleo do poder da Comissão entre os anos de 1986 e 1991. Foi incapaz de explicar a movimentação abundante de recursos em suas contas, ainda que reconhecesse o salário de deputado como a sua única fonte oficial de renda.

Manoel Moreira, um dos “anões”, foi denunciado pela ex-mulher, Marinalva Soares da Silva. Movimentou algo como três milhões de dólares em suas contas entre 1989 e 1993.

Raquel Cândido foi acusada de se apropriar de 800 mil dólares

que seriam destinados a ações sociais.

Cid Carvalho, Presidente da Comissão Mista de Orçamento em 1988, 1990 e 1991, era o segundo no núcleo de poder. Era o encarregado do trato com as empreiteiras. Uma das entidades beneficiadas com recursos públicos tinha o mesmo endereço de seu escritório político no Maranhão[150].

Ronaldo Aragão teria direcionado recursos de emendas orçamentárias para a empreiteira de seu primo. A sua renda efetiva era 4.000% maior do que a declarada.

Ibsen Pinheiro, presidente da Câmara durante o processo de *impeachment* de Collor, foi acusado de envolvimento no caso por ter movimentado um milhão de dólares, que, mais tarde, revelaram-se apenas mil dólares. Não escapou da cassação, mas foi inocentado pela Justiça em 2000.

A Ministra da Ação Social de Collor, Margarida Procópio, estava no epicentro da crise. A sua pasta era uma das que mais beneficiava as emendas problemáticas. O mesmo se dizia de Carlos Chiarelli, Ministro da Educação, que, para além de envolvido com emendas suspeitas, tinha movimentação financeira incompatível com a renda.

As investigações alcançaram também governadores e ministros.

Edison Lobão, o então governador do Maranhão e décadas depois um dos protagonistas no Petrolão, foi um dos expressamente denunciados por José Carlos dos Santos, assim como João Alves Filho, à época o governador de Sergipe.

Joaquim Domingos Roriz, na CPI do Orçamento, foi acusado por José Carlos do Santos, que afirmou ter encontrado o governador do Distrito Federal na casa de João Alves, onde teria oferecido recursos para a aprovação de emendas[151]. Mais tarde se envolveu em um esquema de desvios de recursos do Distrito Federal, foi condenado por improbidade administrativa, renunciou em 2010, colocou a sua mulher em seu lugar e, mais adiante, tornou-se alvo da Lava Jato.

E, por fim, Geddel Vieira Lima, protegido de João Alves, foi responsável pela liberação de diversas emendas parlamentares a

pedido do padrinho. Aquele que, mais tarde, já Ministro de Temer, ficaria conhecido como o dono provável do "*bunker*" que guardava R$ 51 milhões em dinheiro vivo.

Os Anões que compunham a Comissão Mista do Orçamento dividiam as verbas oriundas das emendas entre si, com as empreiteiras, com outros parlamentares (talvez muitos outros) que saíram incólumes, e com outros grupos de interesses do setor privado, que mantinham uma relação estreita e promíscua com o poder público.

A ideia era auferir um benefício duplo: as "comissões" pagas pelas empreiteiras e pelos demais grupos de interesses, sobre o valor das emendas que os beneficiavam; assim como, algumas vezes, o valor integral das emendas destinadas a entidades fantasmas que constituíam em nome de "laranjas".

Não foi uma surpresa, por isso, que as investigações tenham revelado também o envolvimento de grandes empreiteiras, a exemplo de Odebrecht, Andrade Gutierrez, OAS, Mendes Junior, Constran e Queiroz Galvão, as quais, naquele momento, verdadeiros "pilares da governabilidade", saíram ilesas, e assim permaneceram, até que a Operação Lava Jato e os seus filhotes as alvejassem de morte.

O escândalo, a despeito de fortemente centrado no Parlamento, maculou a gestão-tampão de Itamar Franco, o sétimo vice-presidente a assumir a presidência (antes de Michel Temer).

Uma administração transparente, esforçada em dissipar a névoa de improbidade que envolvia o governo Collor, era sua meta mais importante, alçada pelas pressões da sociedade civil indignada e do pujante – eternamente pujante, mas terrivelmente ineficaz – movimento de ética na política.

Itamar se beneficiou por uma onda de esperança, daquelas que nos fazem acreditar que a revelação de alguma sujeira é a prova de que nos livramos de toda a sujeira, de que o combate repressivo à corrupção é o todo do combate à corrupção. O seu governo, de pouco mais de dois anos, contou com base congressual ampla. Foi capaz de controlar a hiperinflação, por meio do Plano Real, mas malogrou na superação dos escândalos de corrupção que

mancharam a administração anterior.

Nada, absolutamente nada foi feito para aplacar as causas da corrupção revelada no escândalo dos Anões do Orçamento, por um simples motivo: isso nunca interessou à classe política dominante. Talvez uma exceção seja a Comissão Especial de Investigações (CEI)[152]. Pela primeira vez, o Estado convocou pessoas indicadas pela sociedade civil, inteiramente desvinculadas da Administração pública, dos partidos políticos e do mundo político, para participar das investigações e tomar medidas diante dos seus achados. Mais do que isso, a presidência institucionalizou essa Comissão independente, dando-lhe todos os meios e o pessoal necessários para a realização dos seus trabalhos.

É certo, contudo, que a CPI jamais alvejou os mentores daquele "modelo de governabilidade", isso porque os autores intelectuais desse malfeito, naturalmente, não operavam o esquema, assim como os financiadores do tráfico jamais viram um vapor.

Os políticos expostos eram a porção descartável de uma hierarquia submersa, uma hierarquia que envolve toda a classe política, urdida para financiar a política, para permitir acesso de parte do capital instituído aos governos, para recompensar com dinheiro público os que manejam o Estado.

É o resultado de nossa teimosia, de nossa escolha pela sombra, da adoção de um *lobby* marginal, escuso, justamente porque o que se faz à luz do dia determina, de um lado, a posição dos financiadores, uma concorrência, uma disputa racionalizada pela primazia de influenciar os desígnios do Estado, e, de outro, a posição dos políticos, que limita os ganhos de partidos e de políticos.

"A luz do sol é o melhor desinfetante", dizia o juiz da Suprema Corte norte-americana Louis Brandeis (1856-1941), mas, no Brasil, o processo de desinfetar o ambiente político e empresarial ainda está em curso, assim como a oportunidade de depurar o elemento humano, peça central de nosso sistema representativo.

As empresas, sobretudo o grande capital, não querem concorrentes. E os políticos querem sempre mais dinheiro para

sustentar seus projetos de poder.

Enquanto nada se fez para aplacar as verdadeiras causas da corrupção, para regular racionalmente o *lobby* preeleitoral, isto é, o financiamento de campanha, que depois de julgada a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.650[153] se distanciou ainda mais da realidade dos homens, assim como o *lobby* pós-eleitoral, em especial as Frentes Parlamentares, o aparato repressivo da corrupção ganhou musculatura.

Desde os anos 1990, o Congresso Nacional, na esteira das pressões internacionais e respondendo aos anseios da sociedade, promulgou as Leis de Improbidade Administrativa[154], de Licitações[155], a Lei Anticorrupção[156] e a Lei de Organizações Criminosas[157], que revolucionaram dois pilares importantes do combate à corrupção: a capacidade de detectar o ilícito e a concreção sociológica da pena (ou seja, diminuíram a impunidade).

Dois outros pilares foram menosprezados, com graves consequências para o país.

O primeiro deles é a própria definição de corrupção, em relação à qual, desde logo, se opõe a seguinte pergunta: as doações oficiosas, isto é, o chamado "caixa 2" é corrupção?

A ausência de uma definição objetiva nos levou a tratar indistintamente condutas bastante diferentes.

O "caixa 2" é um fenômeno que ocorre de forma recorrente, ou seja, natural. O financiamento sub-reptício de campanhas e da política está na essência do que acontecia quando da eclosão do escândalo dos Anões do Orçamento e de todos os escândalos que a ele se seguiram até o Petrolão. E depois dele, na essência dos bilhões de disparos de WhatsApp que pavimentaram a eleição de Bolsonaro.

O capital não prescinde do Estado.

Muitos daqueles que afirmam o contrário, que se batem pelo desmonte de funções estatais, são precisamente os que mais se nutriram e se nutrem de benesses estatais. E isso porque precisam do Estado para estabilizar e dar força vinculante a contratos que determinam trocas econômicas desiguais, porque dependem do

Estado para dar existência e viabilidade econômica aos mercados em que atuam, porque precisam de autorizações estatais para atuar, porque a atuação é demasiado arriscada e dependem de financiamento estatal, sob o temor de perder suas próprias economias, porque querem realizar funções estatais por meio de concessões, parcerias público-privadas, entre outras associações com o Estado.

É certo que os defensores de um Estado mínimo não se referem à neutralização das funções estatais que os agradam, mas àquelas que lhes impõe algum dispêndio, sob o peso da carga tributária. Opõem-se naturalmente às funções estatais do chamado liberalismo coletivista, àquelas funções assumidas pela Constituição cidadã de 1988, a exemplo do direito à educação, à moradia, ao trabalho, ao saneamento básico e a todos os outros direitos e aparelhos sociais que se afirmam no bojo do Estado do bem-estar social.

É bem por isso que o capital se organiza para pressionar os governos, ou seja, para afirmar as funções estatais que lhe agradam e para afastar as que lhe impõe custos indesejáveis.

Essa pressão do capital instituído se faz melhor e mais eficazmente, como a nossa breve história demonstra, com dinheiro, de preferência com dinheiro público.

Grosso modo, o Estado, manejado por agentes públicos antiéticos, contrata empresas, paga um pouco mais do que vale e, com o resultado, as empresas pagam os políticos, que financiam a política com dinheiro que, na verdade, era do contribuinte.

O político, então, vence a eleição, prometendo avançar direitos sociais, gerar empregos, construir hospitais e escolas, mas ninguém sabe que, na realidade, ele representa interesses ocultos contrários a tudo isso.

E essa opacidade, o sigilo da identidade dos financiadores, que interessa os financiadores e os financiados, porque não querem que o povo saiba quem realmente manda, soma-se a outras causas mais prosaicas do “caixa 2”, como a sonegação e a tentativa de não ferir suscetibilidades.

Se a ideia é pagar em segredo, o melhor é que o pagamento seja feito com reservas não contabilizadas, com o produto da sonegação

fiscal. E isso sob a justificativa moral de que sonegar é preciso, porque as taxas de lucro são cada vez menores, os encargos sociais muito pesados, o risco de empreender no Brasil é altíssimo, mas também porque pagar imposto é, no fim do dia, entregar "dinheiro bom" para político corrupto.

Além disso, o capital não pode perder jamais. Não dá para financiar apenas um candidato, porque, se ele perde, o capital perde influência. Então, o melhor é financiar todos eles, tantos quantos o dinheiro possa pagar. Mas eles podem se chatear, porque se querem crer preferidos, porque têm essa vaidade e também porque se o oponente recebe, fica mais difícil ganhar a eleição. Essa tensão institui, entre os políticos, uma corrida, uma competição de voluntarismo. E, entre os financiadores, o desejo de que um amigo não saiba do outro, ou, pelo menos, de que não saiba exatamente quanto o financiador gosta do outro.

Alguém dirá que tudo isso teria fim com o acoplamento de um financiamento público de campanha e uma repressão duríssima a qualquer financiamento empresarial. Se disser estará errado. Aliás, se disse foi desmentido pela história recentíssima de nossas eleições.

As eleições de 2018 se deram, ao menos oficialmente, sob o custeio precípuo do fundo de financiamento público-partidário (à exceção do insuficiente financiamento de pessoas físicas).

Isso não impediu que bilhões e bilhões de disparos pagos de WhatsApp (o grande trunfo eleitoral em 2018), o mais das vezes para divulgar *fake news*, fossem realizados. E realizados sem que, até agora, a Justiça Eleitoral tenha descoberto como, por quem e com que recursos.

Não resta outra conclusão senão reconhecer que simplesmente somamos os bilhões do financiamento público a outros bilhões do "caixa 2".

Infelizmente, pouco ou nada mudou, senão o fato de que agora está mais caro para o contribuinte, para os menos abastados, para aqueles que pagam impostos no Brasil.

O triunfo de um combate puramente repressivo à corrupção, importante reconhecer, talvez tenha amedrontado o capital

instituído. Muitos dos protagonistas empresariais do financiamento da política estão de molho, sob a atuação da Lava Jato e em vista do interesse popular na operação.

Há, contudo, quem avente que foram substituídos pelo crime organizado, por *players* mais corajosos.

José Carlos Alves dos Santos cumpriu quatro anos de pena em regime fechado pelo assassinato de Ana Elisabeth[158], mas foi curiosamente condenado por corrupção e preso, muito tempo depois, em 2014.

A sua pena foi reduzida por decisão do Ministro Gilmar Mendes, em um *habeas corpus* impetrado por Crislene, em 2016[159].

Nenhum dos políticos envolvidos foi preso.

SOBRE OS AUTORES

RODRIGO DE PINHO BERTOCCELLI

Advogado, bacharel e especialista em Direito Processual Civil pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM). Pós-graduado em Contratos Empresariais pela Fundação Getulio Vargas (FGV) e extensão executiva em Business and Compliance pela University of Central Florida e em International Management & Compliance pela Frankfurt University of Applied Sciences. Ex-presidente e fundador do Instituto Brasileiro de Direito e Ética Empresarial (IBDEE). Diretor Executivo do Instituto Não Aceito Corrupção.

WALFRIDO JORGE WARDE JÚNIOR

Doutor em Direito Comercial pela Universidade de São Paulo (USP) e LLM pela New York University. Advogado, bacharel em Direito e em Filosofia pela USP. Presidente do Instituto para a Reforma das Relações entre Estado e Empresa (IREE). Autor de *O espetáculo da corrupção: como um sistema corrupto e o modo de combatê-lo estão destruindo o país* (Leya, 2019).

12 A era FHC e as privatizações: ocultação midiática e blindagem institucional da corrupção Francisco Fonseca

Introdução e problematização

O TEMA DA CORRUPÇÃO ocupa o imaginário social – e também acadêmico – de formas distintas, a depender dos atores envolvidos, do papel das instituições e do grau de exposição midiática, entre outras variáveis.

Fatos e fenômenos muito semelhantes são tratados, por vezes, de maneiras inteiramente distintas, forjando, dessa forma, a percepção social em direção quase que oposta a situações congêneres ocorridas em outros momentos com outros atores. Além do mais, certas narrativas têm o papel de, durante a eclosão de determinados eventos entendidos como “corruptos”, ocultá-los, descontextualizá-los e mesmo ignorá-los. Após o desenrolar do tempo, o objetivo é apagá-los da memória social, como se não tivessem existido.

Durante e após os governos de Fernando Henrique Cardoso, foi exatamente isto o que ocorreu: enorme esforço institucional dos três poderes federais que, blindados pelas instituições judiciárias e devidamente ocultados pela grande mídia, impediram o conhecimento de um conjunto de fatos gravíssimos dilapidadores do patrimônio nacional, como se verá adiante. Ainda quanto à blindagem institucional, adentrou ao anedotário político brasileiro a figura do “engavetador geral da República”, assim nomeado popularmente por proteger com zelo os membros da alta cúpula do governo, tornando-se, portanto, arremedo da Procuradoria Geral da República, no contexto maior das instituições judiciárias. Trata-se do procurador Geraldo Brindeiro.

Ressalte-se que, paralelamente à proteção institucional/judiciária, a grande mídia demonstrou todo o seu imenso apoio ao processo de privatização, dado de forma inteiramente acrítica e distante do

propalado jornalismo “investigativo”, ao simplesmente chancelar as medidas governamentais, tais como, entre tantas outras: o fato de que todas as empresas seriam privatizadas, mesmo que pertencentes ao patrimônio nacional, o modelo institucional/econômico da privatização, o valor da venda, as moedas a serem aceitas e tantos outros aspectos referentes à “modelagem” das privatizações.

Por meios diversos, caso da atuação das mídias alternativas, da descoberta de absurdas ações jurídicas/financeiras/administrativas no processo de privatização, da mobilização de movimentos sociais e mesmo de contradições que emergiram, o processo de privatização como um todo foi apontado por estudos como contrário ao interesse nacional, tecnicamente ruim (conteúdo e, sobretudo, sua forma), implantado sem consultas democráticas e com manancial de suspeitas de corrupção em diversos âmbitos (econômico/financeiro, legal e procedimental).

Portanto, respectivamente, o poder judiciário e a grande mídia blindaram/ocultaram os escândalos das privatizações, permitindo todo tipo de transação ilegal, antieconômica e antinacional, e encobrindo o que popularmente foi considerada uma verdadeira “doação” do patrimônio público a agentes privados, nacionais e estrangeiros.

Isso não ocorreu, porém, apenas quanto ao processo de privatização, mas também quanto ao tradicional *modus operandi* da vida política, caso da “compra de votos”, para a aprovação da emenda da reeleição à presidência da República, e do cotidiano “caixa 2”, para financiamento do sistema partidário em prol da constituição de maioria parlamentar no Congresso Nacional. Para tanto, o poder judiciário, por meio de salários e benefícios amplos, e a grande mídia, pela vasta propaganda oficial recebida do governo federal, foram “bem remunerados”, em paralelo às afinidades ideológicas desses grupos com o governo FHC. Nesse rol, devem-se incluir também as elites conservadoras e liberais, mas de um “liberalismo” como receituário apenas aos pobres. É significativo que se trata de situação bastante parecida com o que vem ocorrendo no Brasil desde o golpe do *impeachment* contra a presidente

legitimamente eleita, Dilma Rousseff. Isso porque, sob Temer, o poder judiciário teve benefícios exponenciais e a Emenda Constitucional n. 95 congelou apenas e tão somente gastos sociais nas áreas de educação, saúde e assistência social, deixando incólumes a dívida interna e os grandes interesses empresariais – todos imunes a cortes e restrições fiscais.

A aliança entre o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e o Partido da Frente Liberal (PFL), vigente à época de FHC, secundada por outros partidos, foi useira e vezeira nos usos e abusos da máquina do Estado para fins políticos, partidários, eleitorais e também em benefício de grupos específicos, sem ser incomodada pelas instituições judiciárias e pelos órgãos da mídia. Um consenso elitista se estabeleceu, tendo na emenda da reeleição um de seus símbolos políticos, uma vez que representou verdadeiro "golpe branco de Estado" ao alterar as regras do jogo político com este em andamento, cujo objetivo explícito foi beneficiar uma parte: os partidos que estavam no poder, isto é, o PSDB e o PFL. Em outras palavras, essas elites patrocinaram um "golpe branco" em 1997 e outro (*impeachment* ilegal e ilegítimo) em 2016: representam, portanto, uma das formas de corrupção política.

Outros símbolos marcantes foram as privatizações e a chamada "reforma gerencial do Estado", embaladas pela pressão internacional – tornada hegemônica internamente – em torno das "reformas orientadas para o mercado".

Dado esse *modus operandi* que marcou os dois governos FHC em sua relação com as instituições jurídicas e com a grande mídia, dá-se o oposto quando do advento dos governos petistas (Lula e Dilma). Sem meias palavras, tudo o que foi protegido, blindado, aceito, corroborado, ocultado, esquecido, não investigado e, sobretudo, não divulgado nos governos FHC, de modo militante, toma a forma oposta nos governos petistas. Foram instaurados verdadeira guerra ideológica, máquinas de propaganda, consensos forjados, descontextualizações, terrorismo midiático, entre outros artifícios que objetivaram fundamentalmente – sem qualquer compromisso com a verdade, com o jornalismo e com a democracia – destruir o Partido dos Trabalhadores (PT), suas políticas e o

campo à esquerda. São dois momentos da história recente brasileira com vetores opostos no tocante ao tema da corrupção (em suas diversas dimensões) quando confrontados o papel das instituições do Estado responsáveis pela fiscalização do poder executivo e o da grande mídia.

A seguir, serão demonstrados os processos neoliberalizantes e antirrepublicanos dos governos FHC em relação a dois momentos: a privatização de empresas estatais e a aprovação da "emenda da reeleição". Para tanto, um conjunto de aspectos será mobilizado para demonstrar esse *modus operandi*, paralelamente ao referido papel do poder judiciário e da grande mídia.

Qual era a situação na época?

EMBORA TENHA LEGADO A CRISE ECONÔMICA do governo Collor, FHC já iniciara seu mandato antes de ter sido eleito presidente, uma vez que, como ministro da Fazenda do governo Itamar Franco, arquitetara politicamente não apenas a sua eleição, mas também as bases do Plano Real; aliás, ambos os aspectos articulados.

O tema que orientou a agenda de seu governo foi, como aludido, a adesão ao receituário internacional neoliberal sintetizado na perspectiva das "reformas orientadas para o mercado", por sua vez instilada pelo Consenso de Washington.

Embora a crise econômica fosse inegável, devido aos problemas macroeconômicos de ordem fiscal e relacionados à inflação, entre outros, havia várias soluções em disputa. A opção do governo FHC, em linha à do governo Collor, baseou-se no receituário proveniente da hegemonia estadunidense quanto ao referido Consenso de Washington e aos vinculantes e antissoberanos acordos com o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Bird) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o que implicou a adoção de receitas macro e microeconômicas e de políticas públicas.

Liquidar o patrimônio público o mais rapidamente possível fazia parte desse receituário, iniciado no governo Collor. Isso, por si só, levou à corrupção empresarial em torno do espólio das empresas

estatais. Afinal, como veremos adiante, todo o processo foi marcado pela opacidade. Denúncias e críticas de todos os tipos foram feitas. Dois livros sintetizaram esse momento: *O Brasil privatizado: um balanço do desmonte do Estado*[160], de Aloysio Biondi, e *A privataria tucana*[161], de Amaury Ribeiro Júnior. Ambos os jornalistas, em momentos distintos, realizaram um profundo trabalho de investigação sobre o processo de privatização nos governos FHC, explicitando o manancial de processos de corrupção, todos devidamente ocultados pela grande mídia e blindados pelas instituições "engavetadoras".

Por que aconteceu?

AS ELITES POLÍTICAS E ECONÔMICAS ESTRUTURADAS em torno da aliança PSDB/PFL possuíam, e ainda possuem, visão de mundo e vínculos transnacionais – chamados glamourosamente de "globalização" – fortemente opostos aos interesses nacionais e, sobretudo, populares. As privatizações foram anunciadas como uma panaceia que, efetivada de forma rápida e sem amarras, levaria à melhoria substancial dos bens e serviços disponibilizados aos cidadãos – então prestados em boa medida por empresas estatais –, cada vez mais associados como consumidores. O exemplo do governo Menem, na Argentina, foi aparentemente tomado como paradigma, uma vez que as chamadas "privatizações selvagens", isto é, efetuadas rapidamente, com preços subestimados, critérios intransparentes e sem controle social, implicaram o acesso privilegiado de grupos empresariais próximos ao grupo que estava no poder, demonstrando tráfico de influência. Esse modelo é, por si só, altamente corrupto – em sua concepção autoritária e desprovida de controles – e corruptível, uma vez que permite a apropriação empresarial do "espólio" estatal, que, por sua vez, é altamente valioso.

Toda a culpa acerca da crise econômica provinda dos governos Sarney e Collor foi colocada irresponsavelmente na conta do Estado, reitere-se, sendo as empresas estatais tomadas como

“bodes expiatórios”, em termos de ineficiência, gastos com pessoal, influência política, maus serviços prestados ao cidadão, opacidade, entre outros impropérios. A grande mídia, ao lado de *think tanks* liberais (caso do Instituto Liberal), de centros de estudos neoliberais (caso do Departamento de Economia da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro – PUC-Rio), entre tantos outros (todos apoiadores vigorosos do governo FHC), foram os responsáveis pela estigmatização no limite da criminalização das empresas estatais, consideradas “inimigas” do Brasil e do cidadão.

Essa criminalização implicou a descontextualização da realidade e da história, tomou os problemas sem as circunstâncias, desconsiderou a multiplicidade de fatores que envolviam as empresas estatais e, sobretudo, imageticamente simplificou, vulgarizou e divulgou fenômenos altamente complexos. Tratou-se de uma criminalização deliberada, liquidando o patrimônio público construído desde a década de 1940, o que representou, nesse sentido, outra modalidade de corrupção. Deve-se notar que a corrupção é um fenômeno polissêmico, que jamais pode ser redutível à dimensão “desvio de recursos públicos”, uma vez que a facilitação às empresas privadas para obtenção privilegiada (quanto ao valor, critérios e acesso) de empresas públicas é claramente uma forma de corrupção.

Como apontado, a pesquisa ampla e profunda acerca do processo de privatização, notadamente quanto à sua modelagem, realizada pelo jornalista Aloysio Biondi, indicou as ações (estratégias) adotadas pelo governo FHC quanto ao processo de privatização, que encobriram os desvios, as subavaliações de preços, os critérios “políticos” e não técnicos e uma série de fatores antirrepublicanos. Podem-se sumarizar essas ações do governo FHC da seguinte forma: **Tarifas e preços:** Foram reajustados, entre 100% e 500% antes da privatização, em várias empresas estatais, garantindo, assim, lucros certos aos novos proprietários privados.

Demissões: Antes da privatização, houve demissões maciças de trabalhadores das estatais, gastando-se bilhões com o pagamento de indenizações e direitos trabalhistas que deveriam ser

responsabilidade dos compradores. Dessa forma, o Estado arcou com o pagamento de indenizações e aposentadorias, legando aos novos proprietários privados folhas de pagamento consideravelmente mais baixas, medida que se estendeu a quase todas as estatais privatizadas.

Dívidas "engolidas": Biondi argumenta que as estatais, por meio dos preços administrados, foram historicamente utilizadas para o combate à inflação, representando importante arma econômica. Embora fosse uma estratégia keynesiana importante, mesmo que nem sempre exitosa – como qualquer outra medida macroeconômica de estirpes distintas –, os grupos privatistas a tomaram (a intervenção do Estado) como exemplo de "instrumentalização política", "incompetência inerente" e "perdulária", isto é, descontextualizaram e ideologizaram não apenas a estratégia econômica, mas também o conceito de "patrimônio nacional". No entanto, mais problemático ainda foi o fato de o governo FHC "engolir" bilhões de dívidas que eram das estatais, passando-as para o Tesouro, quando, na verdade, elas deveriam – por lei, por justiça e por republicanismo – ser pagas pelos compradores privados. Segundo Biondi, por exemplo: A venda da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), de Volta Redonda, não foi diferente: o governo "engoliu" dívidas de no mínimo 1 bilhão de reais. Então, pode-se entender que, com essa política, ficou muito fácil para os "compradores" terem grandes lucros rapidamente: já no primeiro ano, além das tarifas e preços majorados, além da folha salarial reduzida, eles se livraram de pagar prestações dessas dívidas, bem como os juros sobre elas. Receberam as empresas "limpinhas", prontas para os lucros. É a essa política que o governo chama de "saneamento das estatais", preparatório para a privatização. Quem não quer?[162]

Dívidas transferidas: Para além das dívidas "engolidas" pelo governo e devidamente omitidas pelos meios oficiais e de comunicação, as dívidas que permaneceram sob responsabilidade dos compradores privados seriam pagas com o faturamento da própria empresa. Isso

ocorreu em contraste ao governo, que “estatizou” as dívidas “engolidas” e as pagas com o dinheiro do Tesouro, por meio dos impostos, ou seja, do conjunto da população brasileira, com impactos vigorosos aos mais pobres.

Fundos de pensão: Tal como nas grandes empresas privadas, as empresas estatais criaram planos de pensão para seus funcionários, que deveriam permanecer mesmo depois da venda da empresa para o comprador privado. Contudo, em inúmeros casos, esses novos proprietários ficaram isentos também desses compromissos, pois o governo – União, mas, por vezes, também os estados comandados sobretudo pelo PSDB – transferiu ilegalmente “os aposentados para sua folha de pagamento ou se responsabilizou, no caso dos fundos de pensão, pelo pagamento dos benefícios aos funcionários existentes”. Ainda mais grave: esse valor foi pago em “moedas podres”, isto é, títulos da dívida pública de baixo valor, [...] negociadas no mercado com desconto de 50%, ou seja, [por exemplo] os 330 milhões de reais representavam mesmo, no final das contas, apenas 165 milhões de reais, ou praticamente 20 vezes menos do que o valor do empréstimo [então realizado] de 3,3 bilhões [...] Essa operação escandalosa agravou os problemas financeiros[163].

Como se observa, o quadro apresentado pelo autor demonstra a existência de várias estratégias que, embora fossem vigorosamente lesivas ao Estado e, consequentemente, aos cidadãos, foram apresentadas – pelo governo FHC e pela grande mídia comercial, sua aliada de primeira hora – como o remédio para todos os males da sociedade brasileira, entre eles: a “ineficiência” das empresas estatais, a sua instrumentalização político-partidária como “cabides de emprego”, o seu “peso” econômico à sociedade. Embora parte desses males pudesse ser verificada, as suas causas não foram analisadas, e a projeção simplista e pueril das empresas estatais como vilãs dos problemas econômicos beneficiou fundamentalmente os compradores privados. Assim conclui Biondi sobre o processo de privatização, notadamente quanto à sua modelagem, uma vez que a sociedade, isto é, os mais pobres,

teriam sido duplamente lesados: O governo Fernando Henrique Cardoso implantou as privatizações a preços baixos, financiou os “compradores”, sempre alegando não haver outros caminhos possíveis. A experiência de outros países, que a equipe de governo conhecia muito bem, mostra que essa argumentação é falsa. Como foi possível ao governo agir com tal autoritarismo, transferindo o patrimônio público, acumulado ao longo de décadas, a poucos grupos empresariais que nem sequer tinham dinheiro para pagar ao Tesouro? Como explicar a falta de reação da sociedade? Sem sombra de dúvida, os meios de comunicação, com seu apoio incondicional às privatizações, foram um aliado poderoso. Houve a campanha de desmoralização das estatais e a ladainha do “esgotamento dos recursos do Estado”[164].

Portanto, especificamente quanto à modelagem, havia claramente outros modelos – a pulverização acionária à população do modelo inglês era evidente contraponto – que sequer foram aventados. O modelo *top-down* adotado garantia o controle político das empresas compradoras pelo núcleo dirigente, que, por seu turno, implicava financiamento partidário para futuras eleições na perspectiva de longo tempo no poder, tal como asseverado pelo ministro das Comunicações de FHC, Sérgio Motta[165].

Moedas podres: Como aludido, trata-se de títulos da dívida pública, em diversos segmentos, de baixo valor, aceitos amplamente no processo de privatização. Inúmeras críticas advieram quanto à sua utilização, tendo em vista não apenas sua baixa aceitação no mercado, mas também o fato de não abater dívidas e muito menos significar a entrada de recursos em dinheiro no caixa do governo. Em outras palavras, a admissão das moedas popularmente chamadas de “podres” representou expressão cristalina dos desmandos representados pelo processo de privatização sob o governo FHC. Apenas para dar um exemplo, entre muitos outros possíveis, de acordo com o jornalista Amaury Ribeiro Júnior: Na privatização da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), dos R$ 1,05 bilhão pagos pela maior siderúrgica da América Latina e marco da industrialização nacional no pós-guerra, R$ 1 bilhão era formado

de moedas podres. Nos cofres públicos só ingressaram, de verdade, R$ 38 milhões... E, como se o incrível habitasse o inacreditável, as moedas podres foram leiloadas pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, o BNDES. Nesta matrioshka [conjunto de bonecas típicas russas, de madeira pintada, que se sobrepõem umas às outras, encaixando-se], na qual as aberrações brotam uma do interior da outra, o BNDES ainda financiou a aquisição das moedas podres com prazo de 12 anos para pagá-las[166].

Subavaliação das empresas: Para uma empresa pública ser vendida, o valor mínimo deve expressar seu patrimônio, investimento, potencial utilizado e a obter, posição setorial no mercado em que atua, entre diversas outras variáveis. Ocorre que o preço atribuído às empresas foi sistematicamente abaixo do real ou do potencial existente. Por si só, a controvérsia sobre a precificação interpôs ao processo de privatização levado a cabo pelo governo FHC a mancha da ilegitimidade, com a instauração de inúmeros processos judiciais que tentavam impedir os leilões, assim como denúncias provenientes dos movimentos sociais.

Baixa credibilidade dos relatórios das empresas de consultoria: Não apenas o preço das empresas a serem privatizadas foi questionado, mas também o papel das diversas empresas de consultoria escolhidas para preparar o processo, a modelagem das privatizações. Logo, uma grande quantidade de parâmetros técnicos foi questionada, assim como, sobretudo, a própria escolha das consultorias. Aqui, uma vez mais, o universo das redes políticas se sobrepôs à postura republicana das contratações. O governo FHC foi useiro e vezeiro nessas escolhas pouco criteriosas – ou com critérios especialmente políticos –, porém isso tudo foi ocultado pela grande mídia, também recebedora de expressivas somas em forma de publicidade governamental, e blindado pelas instituições que deveriam averiguar o interesse público (como o Superior Tribunal Federal [STF], o Ministério Público Federal [MPF], o Tribunal de Contas da União [TCU] e outras), num processo cuja marca foi a

privatização: da substância (as empresas) e das formas (modelagem, participação não criteriosa de empresas privadas interessadas, redes políticas, entre outras que se distanciaram do interesse público).

Nas palavras de Ribeiro Júnior:

> De forma mais clara, o que houve no Brasil não foi privatização mas "propinização". A versão local da práxis foi batizada como privataria pelo jornalista Elio Gaspari, ao casar, com felicidade, os vocábulos "privatização" e "pirataria"[167].

Em conclusão, é impossível não associar à corrupção, em suas diversas modalidades, tais privatismos, desmandos, irresponsabilidades, opacidades, ausência de critérios legitimados e de controles sociais quanto aos fatores administrativos, aos costumes políticos, às altas responsabilidades das autoridades e aos impactos causados. Em meio a tudo isso, uma cepa seleta de empresários, nacionais e internacionais, abocanhou setores públicos que, se reordenados, poderiam dar resultados econômicos e sociais relevantes, como é o caso de inúmeras empresas estatais e mistas internacionais (e mesmo nacionais, caso da Petrobras, e tantas outras).

Portanto, não apenas a modelagem do processo de privatização foi prejudicial aos cidadãos como também o processo como um todo foi extremamente intransparente, com inúmeras denúncias de corrupção, beneficiamento a grupos empresariais, valores de venda das estatais subavaliados, dúvidas quanto à credibilidade das empresas de consultoria que precificaram as empresas a serem vendidas, críticas severas à utilização das "moedas podres", entre inúmeras outras críticas (em razão do espaço, apenas algumas delas foram analisadas). Isso tudo sem contar as críticas à privatização em si de diversas empresas por razões conceituais e estratégicas.

Como foi (ou não) superado?

AS CAUSAS DA DEGRADAÇÃO DAS EMPRESAS estatais são bastante

complexas e dependem de diversas variáveis, como a inserção da economia do país no cenário internacional, a taxa de câmbio, o montante e o perfil das dívidas externa e interna, a trajetória da inflação, a situação do mercado consumidor (salário e renda), o papel que os governos conferem às mesas, entre outras. Como se viu, nada disso foi tratado seriamente, tanto pelo governo FHC quanto pela grande mídia.

A adesão à agenda neoliberal, ancorada nas aludidas "reformas orientadas pelo mercado", com a consequente lógica privatista (privatizações e desnacionalização de empresas estatais, hegemonia do capital estrangeiro, concessões, proeminência do chamado "terceiro setor", reforma gerencial do Estado); a aceitação da ideologia da "globalização"; a liquidação do patrimônio público como projeto político/ideológico/econômico; e a tentativa de permanecer no poder por vários anos sem, contudo, inserir os mais pobres no processo de desenvolvimento contribuem para explicar a opção pela reforma da ordem econômica da Constituição (retirando praticamente todos os aspectos desenvolvimentistas instaurados em 1988) e pelo amplo processo de privatização (iniciado de forma autoritária e atabalhoada pelo governo Collor, reitere-se): iniciativas do governo FHC.

Esse quadro se alterou nos governos de Lula e Dilma, em razão de sua orientação político-ideológica de valorizar o papel do Estado e de suas empresas como estratégia para o desenvolvimento econômico e para o amplo processo de inclusão social. Em outras palavras, a reorientação neodesenvolvimentista desses governos, em contraste ao neoliberalismo da era FHC, implicou reversão das práticas privatistas e desnacionalizantes. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), por exemplo, que nos governos FHC havia concedido empréstimos a empresários internacionais para adquirirem empresas estatais a serem privatizadas – o que demonstra radical postura antinacional –, passou a ser alavanca ao desenvolvimento econômico e social de empresas nacionais, de tamanhos e inserções distintos, paralelamente ao apoio a atividades sociais.

Portanto, nos governos FHC, a corrupção esteve associada a três

grandes movimentos:

1. à privatização, conforme vimos, em que todo o processo (decisão de quais empresas a serem privatizadas e sua modelagem) foi opaco em múltiplas dimensões, não participativo e sem critérios claros;
2. à emenda da reeleição, verdadeiro “golpe branco” de Estado ao alterar as regras em andamento, como apontado, aproveitando-se de popularidade circunstancial;
3. ao *modus operandi* da vida política tradicional, marcada pelo amplo processo de alianças entre inúmeros partidos (antes das eleições para obter tempo no rádio e na televisão, e após as eleições para constituir maioria no Parlamento) e pelo vasto financiamento privado: a chamada “privatização da vida pública” (processo comum a todos os governos pós-1989, mas com destinos distintos).

Os governos FHC nada fizeram para alterar essa última dimensão, contando com ampla maioria fisiológica e conservadora no Congresso Nacional e tendo no PFL – sucessor do partido criado pelo regime miliar para apoiá-lo institucionalmente, a Arena – seu principal parceiro, o que incluiu a vice-presidência na figura do então senador Marco Maciel.

Ademais, os governos FHC pioraram vigorosamente a vida política ao aprovarem a “emenda da reeleição” sem qualquer reforma no sistema de controles, isto é, *checks and balances*. Em outras palavras, mantiveram as instituições de controle tal como era antes da aprovação da emenda – que por si só continham inúmeras deficiências –, mas alteraram toda a dinâmica política e eleitoral com a reeleição a toque de caixa. Esse ato representou, do ponto de vista do *modus operandi* da vida política, verdadeira irresponsabilidade institucional, ação identificada por diversos analistas e pela teoria política democrática como “golpe branco”. Tratou-se duplamente de um processo de corrupção: por ter desrespeitado as regras do jogo, “desviando-se” do processo democrático (uma das definições basilares de corrupção é

justamente a ideia de “desvio” de um caminho traçado originalmente) e por haver uma grande quantidade de evidências de que votos de parlamentares foram comprados para que a emenda fosse aprovada. Segundo o jornalista Fernando Rodrigues: O mais importante a respeito desse episódio de 1997 é que nada foi investigado como deveria. Dessa forma, restam apenas os fatos em torno da revelação do fato – trata-se de fato, pois houve provas materiais periciadas a respeito. [...] [Houve ainda] a confissão gravada de 2 deputados federais do Acre que diziam ter votado a favor da emenda da reeleição em troca de R$ 200 mil recebidos em dinheiro. Outros três deputados eram citados de maneira explícita e dezenas de congressistas teriam participado do esquema. Nenhum foi investigado pelo Congresso nem punido[168].

Por fim, outra irresponsabilidade do governo FHC, que se associa à corrupção, diz respeito à criação açodada, sem estrutura institucional e burocrática, de recursos humanos e financeiros, das agências de regulação pós-privatizações, o que levou ao brutal desbalanceamento na relação entre o Estado (cujo poder foi diminuído), as empresas (cujo poder pós-privatização ampliou-se fortemente) e o consumidor (fragilizado e sem ter a quem recorrer). Essa corrupção, entendida no sentido de desproteção deliberada ao consumidor, é demonstrada pelos altos preços – dos mais caros do mundo – da telefonia celular, da banda larga, dos computadores, mas também dos automóveis e de tantos outros bens duráveis cuja promessa fora “abundância e preços baixos resultantes da concorrência”.

No entanto, para além da dimensão econômica – proveniente da economia política –, a dimensão do sistema político é elemento fundamental, permitindo analisar o sentido profundo da corrupção no governo FHC. Logo, trata-se de amplo leque de corrupções, no plural, que foram ocultadas pela grande mídia – cuja relação com os diversos governos jamais foi republicana –, e blindadas pelas instituições, cuja marca foi o aparelhamento partidário pelo PSDB e o “engavetamento” de toda e qualquer ação que o atingisse, assim como ao governo FHC[169]. Nada parecido com o Brasil pós-golpe de

2016!

Considerações finais A PRIVATIZAÇÃO NO BRASIL, no contexto dos ciclos hegemônicos dessa ideologia em perspectiva mundial, tem sido tratada, por diversos atores sociais – por exemplo, a grande mídia, os *think tanks* liberais, os partidos políticos liberais/conservadores, os *lobbies* empresariais e outros grupos –, como panaceia. Como no toque de Midas, a simples transferência do patrimônio público às mãos privadas seria suficiente para ganhos de produtividade, eficiência e qualidade. Mais recentemente, a introdução de parâmetros privados de gestão na administração pública tem transformado a esfera estatal em “governos empresariais”[170]. Esses parâmetros, envoltos pela *new public management*, tiveram como objetivo substituir o público pelo privado tanto nas atividades meio (a gestão) quanto nas atividades fim (as políticas públicas).

No entanto, mais importante, muito além das opções político-ideológicas legítimas de partidos que ganham as eleições – como foi o caso de FHC, em contraste ao apoio do PSDB ao golpe que retirou Dilma Rousseff do poder em 2016 –, encontra-se a ampla gama de ações corruptivas envoltas em torno da privatização e da emenda da reeleição. Reitere-se ser clamoroso o tratamento institucional e midiático para com os governos petistas em contraste aos peessedebistas.

Por fim, forma e conteúdo articulam-se, uma vez que as privatizações e a emenda da reeleição permaneceram como atos corruptivos não investigados e em larga medida esquecidos, assim como devidamente expirados em termos legais. A definição de corrupção, portanto, alardeada exclusivamente como “apropriação indevida do dinheiro público”, necessita com urgência ser amplificada, uma vez que ações mais sutis e sofisticadas, como a modelagem do processo de privatização, por exemplo, contêm elementos distintos de corrupção suficientes para sua tipificação como “crime de responsabilidade” e de “lesa pátria”.

SOBRE O AUTOR

FRANCISCO FONSECA
Professor de Ciência Política na Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (Eaesp-FGV) e na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP).

13 Lula e os recursos públicos: o mensalão

Júlio Marcelo de Oliveira

Contexto histórico: antecedentes e cenário brasileiro JOHN LOCKE, NO SÉCULO XVII, DESENVOLVEU importantes estudos que acabaram se transformando em marcos históricos divisores de águas em matéria de ciência política e que o tornaram pai do liberalismo político. O filósofo posicionou-se firmemente contra o poder absoluto e ilimitado do rei e passou a considerar o poder legislativo, que para ele deveria ser atribuído à maioria do povo, o mais importante. Para que arbitrariedades fossem evitadas, legislativo e executivo deveriam estar separados.

Vivia-se o tempo da *Bill of Rights* (ou Declaração de Direitos de 1689), quando se sedimentaram os princípios de escolha dos membros do parlamento por eleição democrática, o direito à liberdade de expressão e a necessária autorização do parlamento para a cobrança de impostos, entre outros.

Um século antes da Revolução Francesa, Locke já estudava e se preocupava com os problemas decorrentes da excessiva concentração de poder, inerentes ao modelo monárquico absolutista, que foi emparedado pelo povo com a simbólica tomada da Bastilha, em 14 de julho de 1789, período em que floresceu o Iluminismo, cuja proposta era jogar luz sobre as sombras e penumbras do passado obscuro medievalista.

Ao lado de Jean-Jacques Rousseau e seu famoso contrato social, o filósofo Montesquieu despontou como um importante ideólogo

desse período histórico, propondo ao mundo a famosa teoria da tripartição do poder. Não se partilharia o poder em si, mas, segundo Montesquieu, na nova perspectiva que se desenhava naquele novo tempo, o poder teria três esferas ou nuances: executivo, legislativo e judiciário.

O executivo teria a incumbência de gerir a administração pública, as verbas públicas, celebrando os contratos necessários para a promoção do bem comum, oferecendo condições equivalentes aos concorrentes para evitar compadrio e clientelismo. O legislativo deveria cuidar da elaboração das leis, norteadoras dos comportamentos, estabelecendo procedimentos, padrões e punições para transgressores, sob a perspectiva abstrata e genérica própria de uma previsão legislativa. Além disso, deveria fiscalizar o executivo no exercício do cumprimento de seus papéis. Ao judiciário caberia obviamente o papel natural de analisar situações em que a vontade abstrata da lei fosse desrespeitada concretamente, inclusive por membros do executivo e do legislativo, quando ele, judiciário, fosse provocado pelos interessados, além de dirimir conflitos entre particulares.

Os três poderes seriam harmônicos e independentes entre si, sendo inerente à fórmula proposta a mecânica dos chamados freios e contrapesos (*checks and balances*), ideia que também surgiu durante o processo que culminou na independência dos Estados Unidos da América, em 4 de julho de 1776. Chamamos esse modelo conceitual de princípio da separação dos poderes, presente há séculos em nosso ordenamento constitucional, até a atual Carta Magna, que completou em 2018 três décadas de existência.

Na virada do século XX para o seguinte, depois de 12 anos de vigência da Constituição, o Partido dos Trabalhadores (PT), fundado em 1980, depois de três derrotas em candidaturas de Lula para presidente da República – em 1989, para Collor; e em 1994 e 1998, para Fernando Henrique Cardoso –, havia modificado profundamente seu discurso político.

O partido chegou a defender a interrupção total do pagamento da dívida externa, a invasão de propriedades, entre tantas bandeiras que, ao longo das derrotas eleitorais, foram sofrendo

abrandamentos notáveis, processo que chegou ao apogeu na campanha de 2002. Na ocasião, Lula e o PT, por meio de Carta ao Povo Brasileiro, apresentaram-se de forma mais afável, mas com o claro compromisso de mudar usos e costumes na política do Brasil.

Lula venceu as eleições com a expectativa social de que fosse profundamente modificado o modo como o governo se relacionava com a sociedade, diante da profunda crise de representatividade política que fazia parecer existir um abismo entre representantes e representados.

O então presidente comprometeu-se com a bandeira da ética na política de forma inédita e distinta do que havia sido feito por qualquer outro partido, propondo que as autoridades estivessem comprometidas com a transparência, com a *accountability*, na prestação de contas à nação sem opacidade e com responsabilidade no emprego de verbas públicas, imunizando a administração de clientelismo, fisiologismo ou compadrio.

A ênfase era tanta que já estava lançada a matéria-prima do que mais à frente se tornaria a frase-lenda: "Nunca antes na história deste país", para autolouvor de Lula. No entanto, a matéria-prima do discurso acabaria se transformando em decepção e ressentimento popular a retirar mais tarde o PT do topo do poder.

Era fácil criticar e atacar na condição oposicionista. Tudo se tornaria muito mais complexo diante da dura realidade da maldição dos três quintos. Tiradentes insurgiu-se contra o quinto (20%) que a Coroa cobrava de todas as riquezas geradas no Brasil e acabou sendo enforcado em praça pública por ousar se opor ao poder real.

No Congresso, três quintos (60%) é o quórum exigido para mudar as regras mais duras do jogo – as normas constitucionais, por exemplo –, pouco inferior ao quórum para proceder ao *impeachment* do presidente e de outros detentores do poder, que é de dois terços (66%).

A formação da base de apoio ao governo NÃO HÁ DÚVIDA DE QUE HÁ DIFERENÇAS entre a aliança eleitoral que viabiliza a vitória nas urnas e o arco

de sustentabilidade política de um governo, com a inclusão de novos sócios para o exercício do poder de modo que se sedimente uma aliança política sólida, com fidelidade. Isso foi feito, por exemplo, por FHC, que agregou ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e ao Partido da Frente Liberal (PFL) o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), atingindo com três partidos o controle de três quartos da Câmara.

Até o governo FHC, o principal instrumento para formação da base parlamentar de apoio ao governo era a transferência para os partidos aliados de parlamentares eleitos por outros partidos. A infidelidade partidária era a regra. Com poucos partidos de grandes bancadas, o apoio no Congresso era costurado e o governo tinha relativa tranquilidade para aprovar projetos de lei com quórum simples e projetos de lei complementar, que exigem maioria absoluta. Assim, foram aprovados o Plano Nacional de Desestatização, que promoveu importantes privatizações no país, a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei de Concessões e a Lei de Parcerias Público-Privadas. Mesmo reformas importantes, por meio de emendas constitucionais, foram realizadas, como a primeira reforma da previdência em 1988.

O loteamento político do governo já ocorria. Os partidos integrantes da base de apoio indicavam nomes para os principais postos do governo, de ministros de Estado a chefes de departamentos e diretorias em autarquias e empresas estatais. O menor número de partidos facilitava a coordenação das indicações e a divisão do condomínio do poder. O que vem sendo chamado pela ciência política de presidencialismo de coalizão, na prática era um verdadeiro presidencialismo de cooptação, em que os pudores eram cada vez menores, já que, no melhor estilo de Maquiavel, os fins

justificavam os meios, ou seja, em nome da governabilidade e para o bem do país, a prática era naturalizada.

A emenda constitucional da reeleição, aprovada durante o governo FHC, produziu a semente do que seria a principal forma de obtenção e manutenção de apoio parlamentar no governo do PT. Foram múltiplas as denúncias de que a emenda somente fora aprovada mediante pagamento em dinheiro para que parlamentares votassem a favor dela. Falava-se, à época, em pagamentos de R$ 200 mil para quem votasse a favor da reeleição. Essa informação foi confirmada na delação premiada do ex-deputado Pedro Corrêa.

A Latinobarómetro 2018, que desde 1995 vem se consolidando como o principal termômetro político, social e econômico da América Latina em termos de pesquisa, após ouvir 20 mil pessoas em 18 países, concluiu que o Brasil faz parte de um grupo, composto por Argentina, Equador, Honduras e República Dominicana, que tem em seu sistema político-eleitoral a hipótese da reeleição presidencial consecutiva.

Por sua vez, Colômbia, Guatemala e México não permitem a reeleição presidencial, nem de forma não consecutiva, ao passo que Costa Rica, Chile, El Salvador, Panamá, Peru e Uruguai permitem-na de forma não consecutiva; por fim, Bolívia, Nicarágua e Venezuela têm situação ainda pendente de definição final.

A construção que guindou Lula ao poder foi diferente, pois além de aglutinar pequenos partidos, que eleitoralmente sempre atuaram como linhas auxiliares do PT, alguns oriundos de correntes internas que optaram por sair e fundar um novo partido, foi marcantemente distinta em relação aos parlamentares interessados em aderir à base de sustentação política do governo.

Em vez de promover o aumento de sua própria bancada e dos partidos de esquerda que já estavam com ele alinhados, o PT preferiu, para supostamente manter sua “pureza ideológica”, promover o incremento de bancadas de outros partidos, tradicionalmente alinhados com os governos anteriores, como o Partido Liberal (PL), o Partido Progressista (PP), o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), entre outros. Em vez de compartilhar os principais cargos do governo com esses partidos, criou-se uma

estrutura espúria de remuneração paralela dos parlamentares desses partidos. Dessa forma, obtinha-se o apoio, sem perda da organicidade interna do PT, historicamente distinta da dos partidos tradicionais.

Era comum os partidos da base reclamarem que o governo nomeava um ministro indicado por um partido, mas não lhe conferia autonomia para gerir a pasta, especialmente os setores responsáveis pela gestão dos grandes contratos. Como foi revelado depois, o próprio PT encarregava-se de arrecadar recursos destinados a remunerar os integrantes de outros partidos mediante pagamentos mensais.

E, a bem da verdade, esse sistema mensal de pagamentos espúrio não era monopólio ou prerrogativa petista em nível federal. Diversos “mensalinhos” são investigados e constituem-se em objeto de processos nos níveis municipal e estadual, levando chefes do Executivo muitas vezes à cassação.

A hipertrofia do Executivo, detentor da chave do cofre, desconfigurou o desenho original de Montesquieu, desequilibrando e desmontando o sistema de freios e contrapesos, com a sistemática compra dos parlamentares para governar (ou reinar) em paz. Nesse sentido, também é visível a olho nu que o Executivo é o poder que mais propõe projetos de lei, retirando o protagonismo do Legislativo naquele papel em que deveria se destacar.

A CPMI dos Correios

DENÚNCIAS DE CORRUPÇÃO ENVOLVENDO OS CORREIOS e o deputado Roberto Jefferson, presidente do PTB, deram origem à comissão parlamentar mista de inquérito (CPMI) dos Correios. O caso teve início com a divulgação de um vídeo, gravado clandestinamente, em que o diretor dos Correios, Maurício Marinho, recebia dinheiro em espécie e relatava com naturalidade o esquema de

corrupção que havia naquela estatal e em outras, como o Instituto de Resseguros do Brasil (IRB), com o objetivo de arrecadar recursos para o PTB.

O vídeo, veiculado no domingo à noite em um programa de TV de altíssima audiência à época, teve enorme repercussão e deflagrou a propositura de uma CPMI no Congresso Nacional para investigar o esquema de corrupção então narrado.

Instalada a CPMI, o deputado Roberto Jefferson, sentindo-se traído pelo PT, uma vez que parlamentares desse partido também assinaram o pedido da CPMI, promoveu um decisivo contra-ataque político ao denunciar que parlamentares aliados ao governo Lula recebiam do tesoureiro do PT, Delúbio Soares, mesada de R$ 30 mil, que denominou "mensalão", para apoiar o governo. O esquema favoreceria, segundo Jefferson, pelo menos o PL e o PP.

As revelações do deputado Roberto Jefferson provocaram a ampliação do escopo das investigações, e toda a estrutura de compra de apoios foi, então, revelada à sociedade brasileira. O PT, contrariando sua história desde sua origem, fez tudo aquilo que pôde para inviabilizar a instalação dessa CPMI, tendo José Dirceu à frente. O discurso de que tinha uma proposta diferente, de combate à corrupção implacável, doa a quem doer, cedia diante das circunstâncias de ter seus próprios correligionários envolvidos.

A estrutura revelada JÁ EM FEVEREIRO DE 2004, quando vieram à tona as revelações feitas por Waldomiro Diniz, assessor de José Dirceu, uma fissura grave se produziria no governo do PT, já que o escândalo abalou o número dois da República, o poderoso ministro-chefe da Casa Civil, conhecido pela concentração total do poder, que chegou a coordenar mais de 70 grupos de

trabalho, comissões interministeriais e comissões diversas, que tratavam de absolutamente tudo.

Robert Klitgaard, cientista político estadunidense, em *A corrupção sob controle*[171], alertou sobre a concentração do poder como fator de alto risco para a criação de ambiente corrupto, ao lado da opacidade e do monopólio dos mercados.

José Dirceu, cotado para suceder Lula, acabaria caindo em razão das contundentes denúncias feitas pelo deputado Roberto Jefferson de que ele, José Dirceu, de tudo sabia sobre o mensalão e nada fizera para evitar ou acabar com ele. Assumiu, então, a Casa Civil a ministra das Minas e Energia, Dilma Rousseff, que acabou efetivamente sendo a sucessora de Lula, com as consequências políticas por todos já conhecidas.

Mesmo antes das denúncias de corrupção nos Correios, o governo Lula já não vivia dias de tranquilidade. Após o escândalo de Waldomiro Diniz, surgiram denúncias de remessa ilegal de dinheiro para o exterior contra o então presidente do Banco Central, Henrique Meirelles, cuja investigação se formalizaria em inquérito autorizado pelo Supremo Tribunal Federal (STF). Além disso, houve denúncias contra o então ministro da Previdência, Romero Jucá, relativas a um contrato de empréstimo de uma empresa de que fora sócio com o Banco da Amazônia e de cobrança de propinas em obras públicas no município de Cantá, em Roraima. Jucá foi defendido por Lula com intensidade. Quanto a Roberto Jefferson, alvo das denúncias de graves práticas de corrupção nos Correios, Lula chegou a declarar publicamente que lhe entregaria um cheque em branco e que dormiria tranquilo depois disso, o que gerava a sensação de que o governo caminhava sobre um terreno de areia movediça e lamacenta.

As acusações dirigidas aos Correios, ao Instituto de Resseguros do Brasil e à Eletronorte desnudavam a promiscuidade da relação entre os poderes executivo e legislativo, apontando para a existência de uma quadrilha que se teria apossado do Estado brasileiro, loteando a administração pública e retirando as votações

legislativas do caminho republicano, já que indicavam a existência de mesadas permanentes para a compra de deputados: o mensalão.

O desafio processual para o STF em razão do foro privilegiado

AS INVESTIGAÇÕES DA CPMI DOS CORREIOS forneceram vasto material para o Ministério Público Federal (MPF) promover a denúncia perante o STF de 40 réus acusados de corrupção, formação de quadrilha e lavagem de dinheiro. A denúncia foi recebida em relação a 37 réus, muitos deles parlamentares, além de operadores do mercado financeiro, empresários do ramo da publicidade, empregados de empresas estatais e dirigentes partidários.

A denúncia deu origem à Ação Penal 470, de complexa tramitação, dada a multiplicidade de réus, condutas e elementos de prova. O relator do processo, o ministro Joaquim Barbosa, produziu notável trabalho de instrução processual. Levar esse processo a julgamento antes que ocorresse a prescrição dos crimes denunciados era crucial para a credibilidade do próprio STF e da democracia brasileira.

Nada obstante o esforço gigantesco do STF para lograr julgar a Ação Penal 470, restou evidente que nosso modelo de foro privilegiado estava esgotado. Para julgar a Ação, o STF praticamente paralisou por quatro meses e meio o julgamento de outros temas de elevada relevância para o país. Foram necessárias 53 sessões de julgamento. A questão que naturalmente exsurgiu do episódio foi se o foro privilegiado fazia sentido, se ele contribuía ou não para a democracia, para o império da lei e para a saúde e desenvolvimento das instituições brasileiras.

Além da análise jurisdicional, há uma proposta de emenda

constitucional, aprovada no Senado, que extingue o foro privilegiado para quase todos. Trata-se da PEC n. 333/16, de Álvaro Dias. Há, no Brasil, mais de 58 mil pessoas beneficiadas pelo privilégio (incluindo membros do Judiciário e do Ministério Público).

Não há alternativa além dessa na quadra de nossa história republicana, embora não haja também ilusões de que o fim do foro trará soluções mágicas para tudo. Não trará, mas é um remédio amargo que precisa ser tomado para o bem da democracia, a fim de estabelecer o princípio da isonomia, a prevalência da ética e o império da lei.

Nos tempos vetustos em que se desenhou o foro privilegiado, não se poderia imaginar a quantidade de casos de corrupção envolvendo políticos. Pensou-se, à época, em proteger os ocupantes de cargos de eventuais injunções políticas, em face da fragilidade de certas instituições locais. Em tese, um tribunal superior teria mais distanciamento e independência para julgar um parlamentar que um juiz de primeiro grau em um município do interior. O foro privilegiado serviria de proteção tanto ao réu quanto ao magistrado, que poderia se sentir ameaçado e ter suas prerrogativas violadas.

No entanto, a lei é abstrata, a vivência social é dinâmica, mutante, e os tempos que vivemos são de corrupção sistêmica. Envolvem detentores de poder e a necessidade de preservar os tribunais superiores, especialmente o STF como guardião maior da Constituição e da democracia, para que se concentre na análise da constitucionalidade de leis, casos de repercussão geral e recursos extraordinários. Esses organismos do sistema de justiça, os tribunais superiores, não possuem a mínima infraestrutura para colher provas – tarefa afeta ao juízo de primeiro grau, que foi concebido e estruturado para isso.

Dados obtidos pela Fundação Getulio Vargas (FGV) revelaram que das 404 ações penais que entraram no STF de 2011 a 2016, apenas 0,74% resultou em condenação criminal. É notório que o número de condenações de autoridades protegidas pelo foro privilegiado é pequeno e raro. Não é saudável a percepção social de que o foro funciona como um escudo que blinda os detentores do

poder.

Além disso, é imprescindível a preservação da garantia do duplo grau de jurisdição, simplesmente anulada pelo sistema do foro privilegiado, que muitos sustentaram durante muito tempo ser mais seguro e confiável por ser composto por julgadores mais experientes e imunes a pressões.

Nem sempre um magistrado escolhido politicamente para um tribunal superior é mais experiente que um escolhido por concurso público. Além disso, todo e qualquer juiz de primeiro grau do país hoje é muito controlado por uma sociedade vigilante, pelas redes sociais que vivem 24 por dia, pela imprensa livre, e não se sujeita a pressões de coronéis, como no passado. Sergio Moro, atual ministro da Justiça e Segurança Pública do governo Bolsonaro, e Marcelo Bretas são bons exemplos.

Apesar de todas as dificuldades, o sistema democrático sintoniza-se com o princípio da igualdade de todos perante a lei, caminho imprescindível que precisamos percorrer para reconstruir a nossa combalida república. O fim do foro privilegiado é importante para isso. As nações mais desenvolvidas do mundo não adotam o foro privilegiado.

Entretanto, voltando à Latinobarómetro 2018, pode-se compreender a dificuldade de aprovação da PEC que propõe a eliminação do foro privilegiado quando se focaliza a questão colocada de grau de apoio à democracia, em declínio na América Latina desde 2010, quando atingiu 61%.

Nessa última edição, o índice atinge 48%, queda de cinco pontos em relação ao ano anterior, verificando-se que especificamente em relação ao Brasil o grau de apoio à democracia é de apenas 34%, com elevação do número de pessoas indiferentes e apoiadoras de regimes autoritários. É importante mencionar também que, na percepção dos brasileiros, apenas 7% dos políticos exercem o poder visando ao bem comum (em 2017, o número ainda mais alarmante era de apenas 3%).

O foro privilegiado é, indiscutivelmente, uma aposta na debilidade das instituições, na fraqueza da sociedade. O seu fim representa a aposta inversa: significa acreditar que todos são igualmente dignos

de receber o mesmo tratamento da Justiça e que ela está à altura desse desafio. Por fim, acabar com o foro privilegiado é, portanto, acreditar que a democracia está mais madura e pode alçar-se a um patamar superior de isonomia e respeito à cidadania.

O ineditismo de condenações de figuras importantes da política e seu efeito simbólico A AÇÃO PENAL 470 DEU ENSEJO a algo efetivamente inédito no país: a condenação penal por corrupção de figuras importantes da política brasileira, abalando, pela primeira vez, a certeza de impunidade compartilhada tanto por corruptos quanto por corruptores.

As 24 condenações acenderam a esperança da sociedade brasileira em um país limpo e ético. Certamente essa esperança esteve no fundo do sentimento coletivo que deu vida às manifestações de junho de 2013. Tomado por indignação e esperança, o povo foi às ruas reivindicar um Estado melhor, mais correto, mais leal, mais transparente e provedor de serviços de qualidade.

As condenações de protagonistas da política e não apenas de agentes subalternos reanimaram a crença no império da lei, na igualdade de todos perante ela e na Justiça. Essa crença é vital para o respeito voluntário à lei, dissuade condutas de corrupção e nutre a democracia e o sentimento de coesão social e de confiança nas instituições do país.

Após junho de 2013, importantes leis de combate à corrupção foram editadas pelo Congresso Nacional, leis que foram fundamentais para o enfrentamento posterior da corrupção em nível jamais visto em nossa sociedade.

A Lei das Organizações Criminosas, que ampliou a possibilidade de uso da colaboração premiada nas investigações penais, e a Lei Anticorrupção, que trouxe a figura do acordo de leniência para as

empresas envolvidas em corrupção, foram decisivas para o sucesso da Operação Lava Jato, cujo alcance revelou esquema de corrupção ainda maior e mais profundo que o escândalo do mensalão, atingindo praticamente todos os principais partidos políticos brasileiros, razão pela qual houve dificuldades para aprovar novas medidas legislativas de combate à corrupção e à impunidade.

Além disso, novas medidas foram propostas para dificultar as investigações e reduzir a probabilidade de punição, como o projeto de proibir a colaboração premiada de pessoas presas, violando frontalmente o princípio da igualdade de todos perante a lei. Ou a PEC que propunha a criação de juizados de instrução, sob a presidência de delegados de polícia, que são subordinados ao Executivo, afrontando-se o princípio da separação dos poderes. Isso remete ao caminho percorrido na Itália, quando da Operação Mãos Limpas, em que o corpo político, sem resistência da sociedade civil, aprovou leis que desmontavam o sistema de justiça.

No enfrentamento à corrupção no Brasil, há ainda muitos desafios pela frente, mas, com resiliência, a sociedade haverá de conquistar avanços significativos. Afinal, como afirmou Carlos Ayres Britto, ex-presidente do STF, a luta contra a corrupção é como um combate de boxe a ser vencido por pontos, não por nocaute.

Era de se imaginar que os investigados reagissem, articulando diversas iniciativas visando enfraquecer o trabalho da Justiça no combate à corrupção e usando indevidamente o poder do qual são detentores, inclusive insinuando que a responsabilidade pela crise política emergente do combate à corrupção seria do MP e da magistratura. É como colocar a culpa do assalto no policial que descobriu e prendeu o assaltante, ou como culpar o médico pela doença do paciente.

É sempre bom lembrar o que diz o art. 5 da Convenção da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), da qual o Brasil é signatário: não se pode deixar de punir uma empresa corrupta sob o argumento do impacto na economia, o que equivale a dizer que o MP, de seu lado, na palavra de seus detratores, quando combate o tráfico gera desemprego das pessoas que distribuem drogas – o mesmo vale para os matadores de

aluguel ou os traficantes de pessoas.

Em todos esses casos, o MP processou pessoas que cometeram crimes, e a prisão delas infelizmente poderá afetar a atividade produtiva. No entanto, não cumprir o dever significaria a prevaricação, a omissão, e o MP não pode se omitir na defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos valores da própria sociedade.

Esse pensamento pode ser atribuído ao ineditismo de tais condenações, que surpreendeu pessoas detentoras de parcelas importantes do poder político e que se consideravam absolutamente intocáveis, devido à inquestionável força simbólica que carregam.

Os embargos infringentes LOGO APÓS O JULGAMENTO DA AÇÃO Penal 470 pelo STF, iniciou-se naquela Corte uma discussão sobre o cabimento ou não de embargos infringentes, dado que as condenações foram impostas por apertada maioria. Entre o julgamento da ação e a discussão sobre o cabimento dos embargos, houve mudança na composição do STF, o que conferia esperança aos réus condenados de que um novo julgamento poderia trazer resultados diferentes.

Por seis votos contra cinco, larga em homenagem à ampla defesa, o STF entendeu que seriam cabíveis os embargos infringentes, não obstante o órgão julgador ser exatamente o mesmo e não haver nenhuma previsão legal ou regimental desses embargos para recurso ao Plenário do STF em relação a condenações impostas pelo próprio Plenário.

De fato, com a mudança de composição do STF, houve nova compreensão quanto à ocorrência de alguns crimes imputados a alguns réus, especialmente no tocante ao crime de formação de

quadrilha. Ocorreu, então, uma significativa redução de várias penas antes aplicadas, o que levou à imediata progressão de regime ou à colocação em liberdade de condenados, resultando em prejuízos na percepção da sociedade em relação à efetividade do combate à corrupção.

Consequências para o combate à corrupção no país O PRINCÍPIO DA ISONOMIA sempre foi um dos pilares de nossas constituições, mas a realidade que sempre nos cercou foi de significativa desigualdade e iniquidade, que sempre contribuíram de forma direta para a impunidade. A certeza da impunidade sempre se alimentou das desigualdades abissais, que geravam desiguais condições do exercício do direito de defesa, permitindo aos ricos e poderosos a contratação dos melhores e mais ilustrados advogados para, em seu benefício, invocar as brechas da lei.

A partir da ação penal do mensalão, cujo processo se desenrolou no STF e levou à prisão políticos que sempre se consideraram inatingíveis, o combate à corrupção no Brasil mudou seu curso histórico e teve ali um marco divisor de águas, fundamental para o início do processo de reversão da impunidade como regra absoluta.

A corrupção gera intensa erosão nas instituições democráticas e reduz significativamente o grau de confiança da sociedade nelas, encontrando-se o sistema democrático num ponto agudo de perda de fé em seus postulados.

Entretanto, o caso do mensalão indiscutivelmente gerou aumento do grau de consciência da sociedade brasileira em relação à chaga da corrupção, exposta diariamente ao vivo e em cores pela TV

Justiça em rede nacional, durante os meses em que se desenrolou o julgamento do histórico caso criminal pelo STF. O julgamento do mensalão também contribuiu para que a sociedade brasileira passasse a observar e conhecer o STF, e a discutir e avaliar a conduta de seus membros.

A sociedade passa a saber de cor o nome dos 11 integrantes do STF e a ter uma opinião sobre a postura de cada um deles e sobre a forma de indicação dos ministros. Isso começa a despertar mais interesse do que a escalação dos 11 titulares da seleção brasileira de futebol e a revelar um avanço da consciência cidadã.

A conexão com a Operação Lava Jato O CASO DO MENSALÃO, embora de dimensão muito menor que o da Lava Jato, sem dúvida alguma guarda conexão com essa bem-sucedida operação.

Primeiro, por ter propiciado um despertar da cidadania que deu ensejo aos movimentos de junho de 2013 e à edição de importantes leis para o combate à corrupção. Segundo, porque a razão de ser de toda corrupção revelada pela Lava Jato é essencialmente a mesma do mensalão: a obtenção e manutenção de apoio parlamentar no Congresso Nacional, à custa do saque aos cofres públicos, e a distribuição de dinheiro entre os partidos e parlamentares envolvidos.

Com efeito, as investigações revelaram que, durante o julgamento do mensalão, envolvidos naquele esquema estavam atuando com desenvoltura nos novos esquemas desenvolvidos para substituí-lo, numa clara demonstração de absoluta confiança na impunidade. Há casos de réus já condenados tanto no mensalão quanto na Lava Jato.

Ambos os casos revelam que a política brasileira precisa de uma mudança substancial no seu modo de funcionamento. O relacionamento do poder executivo com o Congresso Nacional precisa ocorrer em bases programáticas, sem loteamento de cargos

no Executivo. O despertar da sociedade revela que ela se torna cada vez mais intolerante à corrupção, à falta de transparência e a todo o atraso a que ela nos tem condenado. A luta por pontos no boxe, seguindo a feliz analogia de Carlos Ayres, prossegue, e, com a energia que vem da esperança e da indignação, a sociedade brasileira vencerá a corrupção sistêmica e dará à luz um novo país.

SOBRE OS AUTORES

JÚLIO MARCELO DE OLIVEIRA

Procurador de contas perante o Tribunal de Contas da União, bacharel em Ciência da Computação e presidente da Associação Nacional do Ministério Público de Contas.

ROBERTO LIVIANU
Doutor em Direito pela Universidade de São Paulo (USP). Promotor de Justiça do Estado de São Paulo e idealizador e presidente do Instituto Não Aceito Corrupção.

14 A Petrobras e a Operação Lava Jato
André Guilherme Delgado Vieira

EM MAIO DE 2013, no ápice dos protestos que mobilizaram mais de 1 milhão de pessoas indignadas pelo aumento de R$ 0,20 na tarifa do transporte público, evidenciando os primeiros sinais de ódio à classe política, uma então preocupada presidente da República, Dilma Rousseff (PT), em seu primeiro mandato, jurava estar atenta às "vozes pela mudança". Após reunir-se com 27 governadores e 26 prefeitos de capitais convidados para um encontro no Palácio do Planalto, a chefe do Executivo anunciou que o governo havia firmado o compromisso de adotar e implementar, até o final daquele ano, cinco pactos nacionais para garantir a responsabilidade fiscal, a reforma política e o acesso à saúde, ao transporte e à educação. A mandatária também apresentou proposta de convocação de um plebiscito para que o eleitorado decidisse sobre a abertura de um processo constituinte específico destinado à promoção da reforma política. Nenhuma promessa saiu do papel.

Durante o emblemático mês de maio daquele ano, Dilma já enfrentava dificuldades na área econômica. Comandada à época pelo ministro da Fazenda, Guido Mantega, a equipe do governo procurou manter empregos, promovendo concessões a setores empresariais. Um mês antes das megamanifestações populares, Dilma havia editado uma medida provisória ampliando o rol de beneficiados pela desoneração da folha de pagamento. A previsão era que a renúncia fiscal fosse de até R$ 5,4 bilhões, a partir do ano seguinte. Ao todo, 14 setores receberam a benesse. Entretanto, a queda de receita resultante da concessão do benefício começou a fazer falta ao caixa da União. Para piorar o cenário, a expectativa de Mantega, exaustivamente propalada em entrevistas coletivas, de que as empresas incrementariam investimentos em decorrência da redução de custos não se confirmou. A atividade econômica andou de lado, também prejudicada pela vulnerabilidade causada pela crise externa, até o final do primeiro mandato da petista.

Enquanto a popularidade de Dilma despencava, caindo 27 pontos

após os protestos, segundo levantamento do Instituto Datafolha, de 29 de junho de 2013, e a crise de representação política se agravava, a Petrobras – sociedade de economia mista, de capital aberto e com maioria das ações controlada pelo governo – ainda surfava a onda de otimismo do pré-sal. A bolha de confiança amparava duas diretrizes: a efetivação de uma política industrial centrada em grandiosos projetos de refinarias e a aquisição de navios-sonda para prospecção de petróleo marítimo; e uma agressiva campanha de marketing interna e internacional para vender o Brasil como grande potência petrolífera. As duas diretivas foram desenvolvidas e implementadas durante a era Lula. Com ações e prestígio em alta, a estatal mantinha a reputação de mais preciosa joia da Coroa.

Àquela altura, a petrolífera ainda colecionava recordes na produção de petróleo em campos operados no pré-sal. Em 2013, o lucro líquido da estatal foi de R$ 23,6 bilhões, superando em 11% a margem de lucro do ano anterior. Esses números foram intensa e festivamente divulgados pela empresa em 25 de fevereiro 2014[172].

Ao mesmo tempo que brasileiros saíam às ruas manifestando insatisfação com a política, os políticos e os gastos bilionários para a construção de arenas para a Copa do Mundo (em cujas obras foram identificados desvios e superfaturamentos na casa de bilhões), e exigindo a redução do preço da passagem de ônibus, em cidades do Paraná pouco conhecidas pela massa da população, como Londrina, as investigações da Polícia Federal (PF) e do Ministério Público Federal (MPF), iniciadas em 2008, avançavam diariamente e se desdobravam em novos inquéritos policiais. Tratava-se de quebras de sigilo bancário, fiscal, telefônico e telemático que acumulavam provas documentais. Já se somavam evidências da manutenção ou retomada de antigos esquemas de lavagem de dinheiro operados por doleiros, alguns dos quais velhos conhecidos do noticiário policial. As interceptações telefônicas e as análises bancárias e fiscais, judicialmente autorizadas, revelavam o uso de empresas de fachada, registradas apenas no papel, sem funcionários ou sede física, além da emissão de volume

considerável de notas fiscais ideologicamente falsas – sem a devida contraprestação do serviço descrito no documento.

Foi no rastro dessas apurações, capitaneadas por policiais habituados a perseguir doleiros, agiotas e contrabandistas, e tuteladas por um juiz federal com experiência no processamento de delitos contra o sistema financeiro nacional e tráfico de drogas, que quatro diferentes frentes de investigação resultaram na deflagração de uma inicialmente modesta operação policial – que se converteria na maior investigação sobre corrupção na administração pública já realizada na história do Brasil.

Seis dias depois que o Instituto Datafolha registrou a queda da popularidade de Dilma, acentuada pelas manifestações de rua da época, a PF em Curitiba solicitou ao juiz da 13ª Vara Federal Criminal de Curitiba, Sérgio Fernando Moro, a quebra do sigilo bancário e a autorização para monitoramento telefônico do doleiro Carlos Habib Chater e das pessoas físicas e jurídicas vinculadas à empresa MO Consultoria e Laudos Estatísticos.

No pedido, o delegado Marcio Adriano Anselmo relatava ter descoberto a atuação de dois grupos no mercado paralelo de câmbio dedicados à lavagem de dinheiro para então ocupantes de cargos políticos.

O pedido foi feito em um inquérito policial antigo, instaurado em 2009 para investigar a empresa CSA Project Finance, que os policiais descobriram se tratar de um braço financeiro usado por assessores e pessoas próximas do deputado federal José Mohamed Janene, do Partido Progressista do Paraná (PP-PR), que morreu em 14 de setembro de 2010. Os investigadores ainda não tinham a perspectiva de que Janene, e especialmente o PP, seriam personagens centrais de um entranhado e gigantesco esquema de desvios de recursos públicos para financiamento partidário e enriquecimento ilícito.

A CSA serviu à lavagem de dinheiro da empresa Dunel Indústria e Comércio Ltda. Investigações anteriores descobriram que sócios da Dunel procuravam outra empresa para seus negócios. Foram apresentados à CSA, com sede em São Paulo, e fecharam acordo de investimentos da ordem de R$ 2 milhões. Segundo a PF, ficou

acertado que uma filha de Janene e um lobista vinculado ao parlamentar, Carlos Murari, atuariam por intermédio da Dunel.

Alguns dos fatos mais importantes para a descoberta da sistemática de corrupção na Petrobras surgiram de informações obtidas pelos investigadores após analisarem dados bancários, com autorização de Sérgio Moro, no pedido de quebra de sigilos feito em 5 de julho de 2013. Foi o ponto de partida. Policiais passaram a se deparar com indicativos de que os esquemas de doleiros do Paraná não estavam restritos àquele estado, mas se entrelaçavam a outros maiores, mais sofisticados. E foi a investigação de um até então insuspeito posto de combustíveis localizado na Asa Sul de Brasília que jogou luz no envolvimento de lobistas e congressistas em algo de maior monta.

Carlos Habib Chater era um operador do mercado negro de dólares que já contabilizava duas condenações na Justiça Federal do Distrito Federal por crimes contra o sistema financeiro nacional. O Posto da Torre Ltda., de Chater, que tinha como principal sócio um funcionário de sua mulher usado como laranja, movimentara impressionantes R$ 3,05 milhões somente no mês de agosto de 2005. A análise dos dados bancários também mostrou dois saques em espécie na conta do Posto da Torre de R$ 499 mil cada e no mesmo mês.

Já a quebra de sigilo da MO Laudos Estatísticos havia colocado no tabuleiro da investigação duas peças cujas atividades criminosas não eram novidade para a polícia. O doleiro Alberto Youssef, do Paraná, e a também operadora do mercado paralelo de câmbio em São Paulo, Nelma Penasso Kodama.

Youssef era *habitué* da Justiça criminal. Fora preso e condenado por participar do caso Banestado, que envolveu o uso de contas de não residentes nos Estados Unidos, as antigas CC-5, titularizadas por meio do extinto Banco do Estado do Paraná, para o envio ilegal de bilhões de dólares ao exterior. Foi o maior caso de lavagem de dinheiro e evasão de divisas do país no final da década de 1990.

A PF e o MPF haviam chegado à MO em razão de comunicação de transações suspeitas informada em relatório do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), órgão do Ministério da

Fazenda. Em menos de três meses, no primeiro semestre de 2009, a MO havia movimentado R$ 3,4 milhões, recebendo créditos diversos e efetuado pagamentos para outras empresas. Tratava-se de outra firma de fachada, registrada em nome de Waldomiro de Oliveira, funcionário de Youssef. O dono, de fato, da MO era o doleiro. A maior parte das empresas usadas por ele, que depois se descobriu serem destinadas a viabilizar pagamentos por corrupção, caixa 2 eleitoral e a ocultar origem de dinheiro sujo, estava em nome de laranjas. Youssef já havia fechado acordo de delação premiada no caso Banestado, validado juridicamente pelo juiz Sérgio Moro.

Durante o Banestado, delações premiadas obtinham a chancela judicial com base em casos anteriores do Judiciário de cada estado, formando uma jurisprudência disforme sobre o assunto. Foi somente mais de uma década depois do trabalho da força-tarefa CC-5 que a legislação brasileira passou a contar com norma específica a regulamentar a delação, que foi rebatizada, de modo eufemista, como colaboração premiada.

Por uma dessas ironias do destino que ajudam a escrever a história da política brasileira, foi justamente Dilma Rousseff a responsável por sancionar, em 2 de agosto de 2013, menos de dois meses depois das manifestações que tomaram as ruas do Brasil, a Lei n. 12.850. O regramento define o crime de organização criminosa, dispõe sobre a investigação criminal e os meios de obtenção da prova.

Um dos indicativos de que Youssef voltara a operar com todo o fôlego surgiu em relatório de inteligência financeira do Coaf. A movimentação de dinheiro da MO, considerada atípica pelo órgão, havia praticamente quintuplicado. Saltara de R$ 3,4 milhões para R$ 14,6 milhões ainda em 2009. Os valores eram apenas uma fração do dinheiro que se descobriria ter sido movimentado por Youssef e seus associados no assalto aos cofres da Petrobras.

Em julho de 2013, a Polícia Federal começou a monitorar conversas telefônicas de Carlos Habib Chater. Em poucos dias de análise de escutas telefônicas, os federais identificaram quatro organizações criminosas inter-relacionadas. A primeira era chefiada por Chater, que atuava no Posto da Torre, em Brasília. O

estabelecimento só vendia combustível a dinheiro, ou a débito eletrônico, não aceitando cartões de crédito. No posto de gasolina funcionavam ainda uma lavanderia automática de roupas e uma corretora de valores de onde Chater comandava uma instituição financeira paralela ao sistema de câmbio oficial, sem autorização do Banco Central.

O Posto da Torre também contava com um lava rápido ou lava a jato, nome mais comum em Brasília. Foi daí que lava a jato se tornou a Operação Lava Jato, com foco inicialmente voltado à apuração de atividades ilícitas de Chater.

Outras três operações policiais foram desenvolvidas antes ou simultaneamente à Lava Jato, entre 2009 e 2013: a Operação Dolce Vita, que rastreou as operações de câmbio de Nelma Kodama; a Operação Bidone, que mirou o doleiro Alberto Youssef; e a Operação CasaBlanca, que teve como alvo principal o doleiro Raul Srour e seus familiares. Foi o conjunto de fatos obtidos por essas investigações que levou a Lava Jato para dentro da Petrobras.

Após verificarem milhares de operações bancárias, em outubro de 2013, os delegados da Polícia Federal se depararam com uma conexão que os surpreendeu: a pessoa com quem Chater mais falava pelo celular e por mensagens BBM (usadas por proprietários do então popular *smartphone* BlackBerry) era justamente Alberto Youssef, pivô do caso Banestado e delator com acordo assinado em 2004. Foi então que os investigadores descobriram uma triangulação de operações financeiras que envolvia Youssef, Chater e Nelma Kodama, doleira que se intitulava a Dama do Mercado.

Nelma manteve um relacionamento com Youssef por anos. Alguns investigadores da Lava Jato atribuem ao romance o fato de Youssef ter omitido a participação de Nelma no esquema Banestado. “Ou foi paixão, ou foi para que ela continuasse a operar, ou as duas coisas”, resumiu certa vez a delegada da PF Erika Mialik Marena.

Cruzando transações bancárias, os policiais descobriram que Chater já havia movimentado dezenas de milhões de reais e que, por meio de sua casa de câmbio paralela, distribuía propinas e lavava dinheiro para lobistas e parlamentares em Brasília. “Portadores” ou *couriers* tinham uma rotina semanal de visita ao

Posto da Torre, de onde saíam com sacolas repletas de dinheiro em espécie. Era o que Youssef viria a definir como o "*delivery* da propina".

A entrega de dinheiro a deputados acabou se mostrando mais eficiente e ousada do que se imaginara. Os "funcionários" de Youssef embarcavam em voos comerciais levando milhões em valises, mochilas e junto ao corpo. O dinheiro era afixado com papel filme nos braços, pernas e tronco dos transportadores, que usavam camisas e paletós mais folgados nas viagens a Brasília.

Era comum Chater pedir dinheiro emprestado a Youssef quando estava sem "liquidez". Youssef o socorria prontamente. Em troca, Chater compensava gerando dinheiro em espécie para representantes de políticos que iam a seu posto de gasolina abastecer os bolsos.

No entanto, foi somente em janeiro de 2014, dois meses antes da deflagração da primeira fase ostensiva da Lava Jato, que ocorreria em março, que a PF encontrou um vínculo documental de Youssef com um alto ex-executivo da Petrobras, o ex-diretor de Abastecimento e Refino da petroleira, Paulo Roberto Costa.

Era uma nota fiscal no valor de R$ 250 mil de uma Range Rover, modelo Evoque, que Alberto Youssef deu de "presente" para Paulo Roberto Costa. Por que um doleiro com extensa ficha corrida na Justiça criminal havia presenteado um ex-diretor de uma das mais importantes estatais da República com um automóvel de luxo? Essa era uma das perguntas que a Lava Jato buscava responder.

Outro relatório do Coaf registrou que, juntas, as quatro frentes da organização criminosa integrada pelos doleiros movimentaram a inacreditável quantia de R$ 10 bilhões. A avaliação dos investigadores foi que havia chegado a hora de pedir autorização judicial para o cumprimento de prisões temporárias e preventivas, conduções coercitivas e ações de busca e apreensão de documentos visando ao aprofundamento das provas.

Em 17 de março de 2014, a Lava Jato colocou sua equipe na rua para dar cumprimento aos mandados judiciais autorizados pelo juiz Sérgio Moro. Foram cerca de 400 policiais federais que cumpriram 81 mandados de busca e apreensão, 14 de prisão preventiva, 10

ordens de detenção temporária e 19 mandados de condução coercitiva – quando o investigado é levado para depor em sede policial, mas pode lançar mão de seu direito constitucional de permanecer em silêncio para não produzir provas contra si.

Foram alvos da operação 18 cidades em sete estados mais o Distrito Federal: Curitiba, São José dos Pinhais, Londrina e Foz do Iguaçu, no Paraná; São Paulo, Mairiporã, Votuporanga, Vinhedo, Assis e Indaiatuba, em São Paulo; Brasília, Águas Claras e Taguatinga Norte, no Distrito Federal; São Luís, no Maranhão; Porto Alegre, no Rio Grande do Sul; Balneário Camboriú, em Santa Catarina; Cuiabá, em Mato Grosso; e a cidade do Rio de Janeiro.

A PF apreendeu R$ 5 milhões em dinheiro, 25 carros avaliados em cerca de R$ 100 mil cada, além de joias e obras de arte. O doleiro Youssef foi preso no hotel Luzeiros, em São Luís do Maranhão. Ele não tentou fugir quando soube que a polícia estava à sua procura. No entanto, conseguiu esconder R$ 3 milhões em dinheiro vivo guardados em uma mala. Entregou a bolsa com a dinheirama ao corretor Marco Antonio Ziegert, que estava hospedado em um quarto ao lado do de Youssef. Depois que a PF foi embora, Ziegert também partiu levando consigo o dinheiro.

Meses depois, já na condição de delator, Youssef explicou o que fazia no Maranhão quando foi capturado. Contou que ofereceu R$ 3 milhões em propina a servidores do governo maranhense, com o propósito de tentar antecipar o pagamento de um precatório devido à construtora UTC no valor de R$ 113,3 milhões. O caso gerou uma denúncia oferecida em dezembro de 2015 pelo Ministério Público do Estado do Maranhão. Foram acusados por fraude a precatório Youssef, Ziegert e os carregadores de dinheiro do doleiro, Rafael Ângulo e Adarico Montenegro Filho. Inicialmente suspeita de envolvimento no episódio, a então governadora Roseana Sarney teve seu nome excluído da investigação por falta de provas.

Entre os presos naquele 17 de março estava um personagem conhecido no mensalão, o ex-sócio da corretora Bônus Banval, Enivaldo Quadrado. Sócio de Carlos Chater, o doleiro Fayed Antoine Trabulsi conseguiu escapar.

Apesar do barulho causado e do alerta acionado em políticos de

Brasília, a Lava Jato foi interpretada como uma grande operação de repressão a doleiros. Só que essa impressão durou menos de 72 horas.

Em 20 de março, a Lava Jato mostrou ao país que a caçada chegara à Petrobras. Foi decretada a condução coercitiva de Paulo Roberto Costa até a superintendência da PF, no Rio de Janeiro. Ao depor, o ex-executivo disse que recebera o automóvel de luxo a título de pagamento por "consultorias verbais" que prestara a Youssef. Durante a busca na casa de Paulo Roberto Costa, no condomínio Riomar, na Barra da Tijuca, foram encontrados a Evoque comprada por Youssef e dólares e reais em espécie, somando mais de R$ 1 milhão.

Durante as buscas, foi apreendida uma lista manuscrita de nomes de empreiteiras em uma tabela com três colunas. A primeira trazia o nome da empresa, a segunda, a anotação "executivo" e os nomes dos responsáveis, e a terceira, a palavra "Solução", com anotações indicando possíveis pagamentos a "candidatos", sugerindo tratar-se do financiamento de campanhas eleitorais. Chamaram a atenção, na coluna "Solução", frases como: "Está disposto a colaborar. Iria falar com executivo para saber se ajudam em algo". Ou ainda "Já está colaborando, mas vai intensificar".

Ao saber que seria conduzido pela PF, Paulo Roberto Costa entrou em desespero, começou a chorar e quase teve uma crise nervosa. Sua mulher, Marici, tomou as rédeas da situação e ligou para suas duas filhas, Arianna e Shanni. Ela as orientou a irem até o escritório da consultoria do ex-diretor da Petrobras, a Costa Global, localizada nos conjuntos 912 e 913 do edifício península Office, antes da chegada dos federais, que ainda cumpriam mandados em outros endereços. A ordem era sumir com todos os papéis e registros eletrônicos que lá estivessem.

Paulo Roberto Costa não fazia ideia da fatalidade do erro que havia por cometer. Envolvera sua família em um ato deliberado de ocultação de provas e obstrução da Justiça. Também colocou os investigadores no coração da usina de roubo de dinheiro público em que se convertera a Petrobras.

Os investigadores suspeitaram que as duas salas do escritório de

Paulo Roberto Costa tinham sido “limpas”. Uma policial pediu ao funcionário da portaria do prédio que mostrasse as imagens do circuito interno de TV. Elas revelaram as filhas e genros do ex-diretor da estatal chegando ao local por volta das 8h da manhã. Eles então aparecem nas imagens da câmera do elevador, sobem até o escritório da Costa Global e descem uma hora depois, carregando várias sacolas e mochilas visivelmente cheias. Tudo registrado em vídeo e entregue à Polícia Federal.

O delegado Marcio Anselmo, então, peticionou ao juiz Sérgio Moro a realização de uma nova busca e apreensão na casa do ex-diretor da Petrobras e nos endereços residenciais dos familiares de Paulo Roberto Costa. A suspeita era que os documentos retirados estivessem com eles. Os policiais, porém, nada encontraram de relevante nas novas buscas. Por sorte ou destino, Paulo Roberto Costa cometeu outro deslize que acabou levando-o à prisão, no dia 20 de março de 2014.

O Coaf identificara resgate feito por Marici Costa no valor de R$ 1,5 milhão em aplicações financeiras que mantinha em conta conjunta com o marido. Os valores haviam sido transferidos para uma conta individual dela.

Moro havia decretado a prisão preventiva de Paulo Roberto Costa, o bloqueio judicial das contas dele e da mulher, além de autorização para o desmembramento das investigações em um novo inquérito policial.

Menos de dois meses depois de Paulo Roberto Costa ter sido capturado pela PF por ordem de Sérgio Moro, seus advogados obtiveram liminar em *habeas corpus* concedida pelo então relator da Lava Jato no Supremo Tribunal Federal (STF), ministro Teori Zavascki, que viria a falecer em 19 de janeiro de 2017, em acidente aéreo no litoral de Paraty. Por extensão, Teori ordenou ainda que o alvará de soltura alcançasse todos os investigados com prisões decretadas até aquele momento.

A defesa de Costa argumentou que o surgimento de nomes de parlamentares federais nas investigações conduzidas em Curitiba obrigava a remessa dos autos ao STF, devido à prerrogativa de foro da qual deputados federais gozavam. Estavam no radar da Lava

Jato, naquele momento, Luiz Argôlo, então no partido Solidariedade da Bahia, André Vargas, na época no PT do Paraná, e Cândido Vaccarezza, do PT de São Paulo.

Parecia que a Lava Jato teria o mesmo destino reservado a outras investigações de escândalos políticos: o sepultamento em um tribunal superior de Brasília. Operações como a Castelo de Areia haviam sido demolidas por estratégias bem-sucedidas de grandes bancas de criminalistas. Por regra, as teses jurídicas questionavam erros de forma, e não o conteúdo das investigações. A Castelo de Areia ruiu porque o primeiro inquérito policial do caso foi instaurado a partir de uma denúncia anônima. Foi o bastante para a 6ª Turma do STJ decidir, por 3 votos a 1, que a irregularidade na origem contaminara toda a investigação, admitindo a doutrina jurídica norte-americana *fruit of the poisonous tree doctrine*, ou teoria do fruto da árvore envenenada. Ela estabelece o entendimento de que toda prova produzida em consequência de uma descoberta obtida por meios ilícitos estará automaticamente contaminada pela ilicitude desta. A investigação da Castelo de Areia acabou arquivada.

No dia 19 de maio de 2014, Paulo Roberto Costa ainda comemorava sua saída da sede da PF paranaense enquanto Moro enviava ao gabinete de Teori ofício solicitando esclarecimentos sobre o alcance da liminar em *habeas corpus* concedida pelo ministro.

Posteriormente, em informe feito em autos apartados e em máximo grau de sigilo, Moro também tratou de deixar Teori a par de informações até então sob segredo de justiça compartilhadas por autoridades financeiras de Genebra, na Suíça. Paulo Roberto Costa era o beneficiário de US$ 23 milhões em 12 contas bancárias titularizadas em cinco instituições financeiras. Um total de US$ 28 milhões havia sido bloqueado pelo país europeu. O Ministério Público suíço também havia comunicado à Justiça brasileira a abertura de processo penal contra Costa, iniciado no dia 10 de abril de 2014.

O que até então pouca gente sabia era que o dinheiro de Paulo Roberto Costa no exterior era propina paga pela Odebrecht e que a empreiteira contava com uma sistemática de pagamentos de

vantagens indevidas a executivos da Petrobras e a políticos, que davam sustentação política para a manutenção dos diretores em postos de comando da estatal. Estava documentada no exterior o esquema-base do Petrolão: estatal-executivo/político-empreiteira.

Em 11 de junho de 2014, menos de um mês após ser solto, Paulo Roberto Costa voltava à cadeia da Lava Jato, da qual sairia apenas dois anos mais tarde, para cumprir regime aberto de prisão.

No dia 27 de agosto daquele ano, o ex-diretor de Abastecimento da Petrobras assinou seu acordo de colaboração premiada com a Procuradoria-Geral da República (PGR). Costa entregou provas e contou, com minúcias de detalhes, como se dava o esquema de roubo de dinheiro público para financiar a corrupção que permitia aos partidos políticos a sua manutenção no poder.

As declarações do ex-diretor de Abastecimento provocaram um efeito dominó. Em 2 de outubro, foi a vez de o doleiro Alberto Youssef assinar o seu acordo. Em 19 de novembro, Pedro José Barusco Filho, ex-gerente de Serviços da Petrobras, tornou-se delator, implicando o ex-diretor de Engenharia e Serviços, Renato Duque, e revelando o gigantismo do esquema de desvios na estatal. Barusco devolveu US$ 97 milhões roubados da Petrobras e indicou contas e operadores financeiros que atuavam no exterior. Também ajudou a entender o papel das empreiteiras no esquema. A Lava Jato tornava-se uma força aparentemente incapaz de ser contida.

Como ocorre em todas as 149 estatais brasileiras, em maior ou menor medida, postos estratégicos ou de comando são preenchidos por indicações político-partidárias – prática sempiterna no Brasil – que norteiam o “toma lá, dá cá” do jogo de poder e enriquecimento ilícito.

Em 2014, contabilizavam-se 12 anos do PT no poder executivo, somados dois governos Lula e a terceira gestão petista encabeçada por Dilma Rousseff. O fatiamento político da estatal, conforme descobriria a Lava Jato, envolvia o PT, o PMDB e o PP, legendas que compunham a base de sustentação política dos anos Lula. O PP tivera papel central, apesar de pequeno, se comparado ao PT e ao nacionalmente capilarizado PMDB. Posteriormente, descobriu-se que o propinoduto alimentara também políticos do PSDB e do PTB.

O partido do presidente Michel Temer, PMDB, mudou sua sigla para MDB no apagar das luzes de 2017, em uma evidente tentativa de dissociar-se da corrupção revelada na Petrobras, na Eletronuclear e em outros órgãos e empresas ainda sob investigação em 2018.

Em geral, conforme revelaram posteriormente os delatores da Lava Jato, a propina na Petrobras seguia o critério do percentual de 5% sobre cada contrato, podendo oscilar para cima ou para baixo, sendo 3% para o PT, 2% para o PMDB e 1% para o PP. Ainda que à primeira vista pareçam parcelas modestas de desvios, o fato é que elas envolviam contratos bilionários para a aquisição de navios-sonda, destinados à prospecção de petróleo no oceano, e para a construção de refinarias – valores de propinas mais do que suficientes para o financiamento ilícito de um projeto político de perpetuação no poder.

Os desdobramentos da Lava Jato em Curitiba, atualmente contabilizando 65 fases de operações ostensivas até 10 de setembro de 2019, levaram à prisão ainda o ex-diretor da área Internacional da Petrobras, Nestor Cerveró, que também se tornou delator, e seu sucessor no cargo, Jorge Luiz Zelada, além de quase ferir de morte as maiores empreiteiras do país, como Odebrecht, OAS, Camargo Corrêa, Queiroz Galvão, Galvão Engenharia, UTC e outras. A prisão de Marcelo Odebrecht, herdeiro do grupo empresarial e seu então presidente, ocorrida em 19 de junho de 2015, desnudou o envolvimento da empreiteira e de suas empresas em um colossal esquema de corrupção internacional, envolvendo países da América do Sul e América Latina, além dos mercados norte-americano e suíço.

Quase um ano e meio depois da prisão de Marcelo, em novembro de 2016, 78 sócios e ex-executivos do grupo Odebrecht firmaram acordos de delação premiada com a PGR, com o Departamento de Justiça dos Estados Unidos e com o Ministério Público da Suíça. Por meio de seu departamento de propinas, o “Setor de Operações Estruturadas”, e por intermédio de programas de informática desenvolvidos para contabilizar e efetuar os pagamentos para corrupção, o *My Web Day* e o *Drousys*, a Odebrecht usou as redes

de bancos norte-americana e suíça para viabilizar depósitos em contas bancárias no exterior, além de titularizar *offshores* destinadas a triangulações financeiras ilícitas. A empresa chegou a comprar um banco na ilha de Antígua, no Caribe, o Meinl Bank Antiqua, que movimentou mais de US$ 1,6 bilhão em pagamentos corruptos no exterior. Devido à demanda por dinheiro em espécie, a empresa criou até mesmo uma estrutura para geração de recursos, que atuava conjuntamente com o Setor de Operações Estruturadas. Contou ainda com a geração de dinheiro em espécie em caixa dois pelo grupo cervejeiro Petrópolis – seu principal acionista, Walter Faria, foi preso e processado por corrupção e lavagem de dinheiro. A Odebrecht serviu-se de uma extensa rede de doleiros, no Rio de Janeiro, capitaneados pelo operador conhecido como "o doleiro dos doleiros", Dario Messer. Cooptando quase duas dúzias de gerentes de bancos na cidade, a empreiteira garantia a geração de dinheiro em espécie para pagar propinas e caixa dois eleitoral. Esses fatos são hoje investigados pela força-tarefa do Ministério Público Federal que atua na versão fluminense da Lava Jato.

Para evitar uma ação criminal e ações coletivas (*class actions*) nos Estados Unidos, país onde mantém ações listadas em bolsa de valores, e buscando se livrar de uma declaração de inidoneidade para contratar com o poder público no Brasil e garantir sobrevida após a Lava Jato, a Odebrecht também firmou um acordo de leniência tripartite sem precedentes na história do Judiciário brasileiro. Aceitou pagar R$ 3,8 bilhões em multa, em um prazo de 23 anos e com correção pela taxa Selic, totalizando R$ 8,5 bilhões em valores do dia 22 de maio de 2017, data em que o acordo de leniência foi homologado pelo juiz Sérgio Moro. Em julho de 2018, a Odebrecht também firmou outro acordo de leniência, dessa vez com a Advocacia-Geral da União (AGU), no valor de R$ 2,7 bilhões. Desse total, R$ 900 milhões representam o montante de propina pago pelo grupo a cerca de 150 servidores públicos. Parte do lucro obtido nos contratos celebrados com contrapartida de corrupção envolve R$ 1,3 bilhão. O acordo engloba também uma multa no valor de R$ 442 milhões. Como no acordo com a AGU o ressarcimento será pago no decorrer de 22 anos, também com

correção pela Selic, a estimativa do órgão é que o montante represente R$ 6,8 bilhões em valores atuais.

Ex-presidente da Câmara dos Deputados e homem forte do Legislativo durante os mandatos de Dilma Rousseff, o hoje ex-deputado federal Eduardo Cunha (MDB-RJ) também foi atingido pela Lava Jato, que descobriu que o então parlamentar detinha uma fortuna de dezenas de milhões de dólares no exterior. Parte desse dinheiro provinha de negócios fraudulentos envolvendo a aquisição de um poço seco de petróleo em Benin, na África, por meio da influência de Cunha na área internacional da Petrobras – dominada pelo PMDB. Cunha foi preso preventivamente em 19 de outubro de 2016, por ordem de Moro, depois de ter seu mandato cassado por quebra de decoro e de ter perdido o privilégio de foro que detinha no Supremo.

No final de março de 2017, Cunha foi condenado a 15 anos e 4 meses de prisão por Moro por praticar crimes de corrupção, lavagem de dinheiro e evasão de divisas relacionados à Petrobras. Em novembro daquele ano, o Tribunal Regional Federal da 4ª região (TRF-4) manteve a condenação de primeiro grau, reduzindo a pena para 14 anos e seis meses de reclusão.

Se, por um lado, as investigações da Lava Jato permitiram compreender o funcionamento do esquema de corrupção e o caminho do dinheiro, foi a partir de documentos internos da Petrobras, anexados aos autos das investigações de Curitiba, que surgiram indícios de que decisões com caráter de política industrial tomadas durante os governos Lula amparavam-se em argumentos ideológicos, em detrimento de fatores técnicos. Durante a cobertura do caso Petrobras para o jornal *Valor Econômico*, procuramos publicar matérias que mostrassem a interferência política na tomada de decisões.

Buscaram-se fontes primárias que pudessem ajudar a entender o quadro geral com base em fatos, documentos ou relatórios reservados da empresa. No entanto, ou as pessoas não queriam falar, ou somente concordavam em conversar *off the record*, com a garantia de anonimato. Os papéis internos da petrolífera pareciam repousar em um *bunker* intransponível.

Foi uma ligação telefônica recebida após as 21h da véspera de Natal de 2014 que mudou o rumo das reportagens.

Do outro lado da linha, uma pessoa com sotaque carioca dizia ter lido duas matérias publicadas no *Valor* e que poderia ajudar com informações adicionais. Após 15 minutos de conversa, garantiu que tinha acesso a relatórios e que estava disposta a compartilhá-los. Como prova de boa-fé, indicou seu nome completo e número de CPF, a fim de facilitar a confirmação de sua identidade. Pediu, porém, cautela para evitar sua exposição. Indagada sobre o motivo que a levara a procurar a reportagem, respondeu: "Ganho a chance de ver a verdade revelada".

Boa parte de janeiro de 2015 foi dedicada à apuração de pareceres técnicos da Petrobras. Publicamos, no dia 2 de fevereiro, uma reportagem que mostrava que a refinaria Abreu e Lima, em Pernambuco, alvo das investigações da PF e do MPF, teve construção aprovada contrariando parecer da área de planejamento financeiro enviado à gerência executiva de Abastecimento em 25 de novembro de 2009 – na mesma data em que o início da obra foi aprovado.

O documento alertava para o risco de prejuízo. À época, a refinaria estava orçada em US$ 13,4 bilhões, mas o custo final foi de US$ 18,5 bilhões. Com esse investimento, a projeção era haver valor presente líquido (VPL) negativo de US$ 1,9 bilhão. O VPL calcula a viabilidade econômica de projetos industriais. Consiste em uma fórmula matemática que permite estimar a expectativa do retorno total que um investimento terá ao longo de sua vida útil, ajustado pelo custo de capital da companhia. Ele aponta se o projeto tem capacidade de adicionar valor aos acionistas da Petrobras ou reduzi-lo, quando o número final é negativo.

Para eliminar a perda, a Petrobras incluiu na conta possíveis ganhos com benefícios fiscais estimados em US$ 1,2 bilhão, além de US$ 722 milhões decorrentes do bloqueio de eventual perda de participação de mercado, na hipótese de um concorrente construir a mesma refinaria. O parecer técnico, entretanto, colocou em xeque o cálculo e citou outros fatores que poderiam elevar ainda mais o prejuízo.

Concomitantemente às apurações do Jornalismo do *Valor* para tentar entender quais foram os critérios dos governos do PT para investir bilhões em projetos de refinarias, as investigações da Lava Jato tomavam tamanho cada vez maior, implicando empresários, políticos e servidores públicos em escala endêmica.

Foi somente em abril de 2016 que tivemos acesso a documentos de grau máximo de sigilo da Petrobras, que evidenciavam a gravidade da situação. A diretoria executiva da estatal havia superestimado em US$ 45 bilhões a rentabilidade de seus maiores e principais 59 projetos industriais.

As informações, que repercutiram fortemente no mercado na manhã do dia em que foram publicadas, constavam de relatórios internos que haviam sido encaminhados aos conselhos fiscal e de administração da companhia no final de março daquele ano, na forma de denúncia anônima feita por funcionários da Petrobras. Na época, obtivemos com exclusividade a íntegra da documentação, que se transformou em três longas matérias. Chamava a atenção o fato de que a perda de rentabilidade não guardava relação com a oscilação do preço do petróleo e dizia respeito exclusivamente à eficiência de planejamento e execução.

Os documentos comprovavam que as projeções adotadas na avaliação inicial dos projetos jamais se confirmaram. Se, quando fossem aprovados, os projetos teriam retorno esperado de US$ 109 bilhões, de fato tiveram mais de 40% do ganho estimado reduzido por variações negativas em relação às premissas usadas para prazo, produção, custo operacional e investimento.

De acordo com os documentos sigilosos da Petrobras, do total de redução de rentabilidade verificada em 2014, US$ 34 bilhões (75%) ocorreram nos projetos de Exploração e Produção. Dos 59 projetos avaliados em 2014, 34 de Exploração e Produção e 11 da área de Abastecimento e Refino concentravam os principais.

Antes de a Operação Lava Jato escancarar os graves problemas de (falta de) governança da Petrobras, o conselho de administração da estatal, exceto em raríssimas exceções, não tinha como hábito avaliar projetos isoladamente. Tampouco dispunha de ferramentas para acompanhar e exigir rentabilidade das empreitadas depois de

realizados os investimentos.

O objetivo dos documentos encaminhados pelos funcionários da Petrobras, de acordo com o texto enviado aos conselhos da petrolífera, era alertar para o “otimismo sistemático” que envolvia os projetos. Além disso, muitos pareceres que buscavam agregar conservadorismo aos estudos de viabilidade eram solenemente ignorados por decisão da diretoria, ou tinham seu teor “blindado” por gerentes gerais, não sobrevivendo à versão final anexada ao projeto.

“Até que ponto esta blindagem era conveniente e de conhecimento dos diretores e conselheiros das gestões anteriores? Não sabemos. De fato, vimos que pode servir para garantir o argumento amplamente usado ‘eu não sabia de nada’”, ironizaram os funcionários na documentação encaminhada aos conselhos da companhia, mencionando a frase atribuída ao ex-presidente Lula no contexto do escândalo do Mensalão.

Os projetos em exploração e produção da estatal avaliados em 2014, segundo cálculos apresentados nos documentos, afetaram o caixa da empresa em um valor acumulado de US$ 30 bilhões – volume que inclui gastos adicionais não previstos e cifras que deixaram de ser geradas. Até 2038, quando termina a vida útil dos projetos, o impacto negativo acumulado sobre o caixa pode alcançar US$ 37 bilhões.

Em outros dois pareceres entregues aos conselhos, a área de Estratégia conclui que 70% dos projetos de exploração e produção têm variações significativas, de impacto negativo, produzidas pelas falhas nas estimativas de prazo, produção, investimento e custo (o tal “otimismo sistemático”). O levantamento levou em conta 61 projetos que tiveram operação iniciada entre 2010 e 2014.

A análise documental evidencia que as falhas dos projetos anunciados pelo governo federal durante o cenário de euforia gerado pela descoberta do pré-sal acentuaram o desencontro entre a expectativa de fluxo de caixa e os investimentos realizados. O clima de quase delírio espalhado pela eficiente propaganda da máquina governamental petista contaminou analistas do mercado petrolífero e experientes jornalistas que cobriam o setor. Parecia

verdade que a Petrobras se tornara a galinha dos ovos de ouro.

No entanto, a realidade nada dourada era que, como o dinheiro chegava mais tarde e em menor volume que o esperado, restava à Petrobras captar recursos, ampliando cada vez mais o seu endividamento para prosseguir com os megainvestimentos. Esses fatos parecem suficientes para concluir que o governo Lula usou a Petrobras para fazer política industrial e perpetuar-se no poder.

SOBRE O AUTOR

ANDRÉ GUILHERME DELGADO VIEIRA

Bacharel em Jornalismo pelas Faculdades Integradas Alcântara Machado (Fiam) e especialista em Didática da Comunicação pela Fundação Cásper Líbero. Trabalhou por 17 anos na Rádio Jovem Pan de São Paulo, onde iniciou a carreira em novembro de 1996 na hoje extinta função de rádio-escuta. Promovido a repórter em 1999, passou a atuar na cobertura de Cidades, Geral, Política e Judiciário. Concomitantemente, de 2003 a 2007, atuou como repórter *freelancer* na cobertura política para a agência Thomson-Reuters.

15 Deposição de Dilma Rousseff: nem *impeachment*, nem golpe Clayton Cardoso Romano

Introdução O FATO ESTÁ CONSUMADO. Dilma Rousseff foi apeada da presidência da República no exercício do seu segundo mandato, condenada por crime de responsabilidade. A narrativa sobre o fato, porém, segue viva. Como a queda de Dilma estará estampada nos livros, na memória, na consciência histórica das próximas gerações?

Prevalecem até aqui duas narrativas, diametralmente opostas. A versão hegemônica (e também por isso oficial) narra a execução do rito constitucional e a garantia da normalidade democrática, consumadas no *impeachment* de Dilma. Na contramão, está a subalterna (porque minoritária) versão de golpe e quebra dos marcos institucionais que regem a democracia brasileira.

Impeachment ou golpe? O que ficará para a história?

Questão similar também ocorre com 1964. Revolução redentora ou golpe militar (e até golpe civil-militar)? Durante a extensa permanência dos militares na cadeira da presidência (1964-1985), prosperou a narrativa “revolucionária”, e milhões de pessoas aprenderam a chamar de Revolução de 31 de março de 1964. A volta dos civis ao comando político do Brasil, porém, fez emergir a narrativa de golpe e fratura institucional a partir de 1º de abril de 1964.

Ao longo de todo o difícil processo de transição e consolidação democrática, prevaleceu a interpretação de golpe, restando residuais e localizadas menções à revolução, ao menos até o início dos anos 2010, quando manifestações favoráveis ao enredo

entoado pelos militares passaram a frequentar com regularidade e em escala crescente o cotidiano do país. Ao final da década, brados de “intervenção militar, já!” são espantosamente corriqueiros.

Atualmente, não é possível cravar, com certeza, qual será o teor dos próximos livros didáticos de história no trato de 1964. *Revolução* ou *golpe*? Mais de meio século depois, as narrativas seguem em movimento e disputa no interior da sociedade, erguendo e demolindo hegemonias.

Logo, estabelecer qualquer consenso narrativo em torno da interrupção do mandato presidencial de Dilma Rousseff está fora de questão. O que se pretende aqui é estimular a reflexão sobre contradições presentes no fato e, consequentemente, em ambas as narrativas, manter aberto o livre debate de ideias e propor uma versão alternativa: nem *impeachment*, nem *golpe*. Dilma foi deposta.

Das caravelas cabralinas ao presidencialismo de coalizão

A CORRUPÇÃO NÃO É PROPRIAMENTE UMA NOVIDADE no Brasil. Do latim *corruptio*, o termo tem como significado corromper algo ou alguém. Nas relações sociais, corrupção quer dizer suborno ou vantagem em benefício próprio e/ou de um grupo restrito em detrimento de uma maioria constituída. Chegou aqui nas caravelas e nas naus cabralinas.

Os 13 navios comandados por Pedro Álvares Cabral trouxeram cerca de mil homens, plebeus comuns, filhos de camponeses, muitos apanhados à força, todos sem maiores treinamentos. A tripulação enfrentou muitos problemas, sendo a escassez de comida o mais grave deles. “No caminho desses mares desconhecidos também não faltaram cenas de violência, roubos e toda sorte de corrupção. Quanto maior a incerteza, maior o número de crimes, agressões e atritos”[173]. Ao desembarcarem, ainda na praia, o gesto

fundador dos portugueses consistiu em corromper com todo tipo de coisa aqueles “pardos, todos nus, sem coisa alguma que lhes cobrisse suas vergonhas”. De linho a vinho. E foi por meio de suborno que se garantiu a D. Manuel I, nas palavras de Pero Vaz de Caminha, “o achamento desta vossa terra nova, que ora nesta navegação se achou”[174].

O quinto dos infernos escondido em *santo do pau oco*, ainda no Brasil Colonial, confirmava a permanência da prática de obter vantagem em benefício próprio, sonegando os 20% cobrados pela Coroa sobre a extração aurífera. Evidenciava também os primórdios da problemática relação entre as dimensões pública e privada na vida brasileira. Diante de um Estado historicamente autocrático, concebido e direcionado ao atendimento integral dos interesses das classes dirigentes, quase sem fronteira alguma entre público e privado, coube aos setores subalternos a mobilização de expedientes nada ortodoxos na sua relação com a sociedade política. Patrimonialismo, clientelismo, fisiologismo, por exemplo, são formatações políticas de corrupção que assumem feição e ganham corpo no país com o passar dos séculos e estão devidamente registradas em alguns dos principais clássicos do ensaísmo nacional.[175]

Já na República, dois momentos aceleraram sobremaneira o entrelaçamento corrupto entre público e privado, cujos reflexos estão hoje na ordem do dia. A construção de Brasília, inaugurada em 1960, rendeu aos empreiteiros envolvidos muito mais que mero comércio de areia, tijolo e cimento, iniciando na prática o acesso privilegiado do setor às benesses das sucessivas políticas de “desenvolvimento” postas em prática por diferentes governos desde então. A empresa criada por Norberto Odebrecht é exemplar: fez fortuna com Brasília, expandiu internacionalmente a tiracolo dos militares e está no centro da engrenagem que move a atual crise do sistema político brasileiro.

A esterilização política promovida durante a ditadura militar, por sua vez, suprimiu a existência legítima de partidos, sindicatos e entidades civis. No caso específico dos partidos políticos, em que

pesem diversas críticas aos 13 partidos em funcionamento legal no Brasil extintos compulsoriamente pelo Ato Institucional n. 2 (27.10.1965), aquela era a primeira experiência pluripartidária real vivida pelo país[176]. O cenário bipartidário artificial dos militares, com a Aliança Renovadora Nacional (Arena) e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), aprofundou o histórico hiato entre as sociedades política e civil.

Vindos ao mundo por força do arbítrio, Arena e MDB eram de início partidos exclusivamente compostos por parlamentares do Congresso Nacional, critério imposto pelos militares para a formação de novos partidos (adesão de ao menos ⅓ dos deputados federais e senadores). E o partido político, esse *intelectual coletivo* responsável por organizar e dirigir expectativas e interesses dos grupos sociais que visam ao acesso ao poder político[177], e que já não possuía histórico animador no país, se despiu de gente por 15 anos para ser ocupado quase que exclusivamente por *profissionais*.

É certo que o êxito eleitoral do MDB, a partir de 1974, foi decisivo para o esgarçamento da ditadura, convertido então em mobilização civil para a derrota e retirada dos militares do poder. É igualmente certo, porém, que a *transição conciliada* levada a cabo pelo MDB, depois Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), entre outras coisas, manteve os termos mais sinceros da distante relação dos brasileiros com a política e, principalmente, com seus partidos. Os traumas causados pela derrota da emenda Dante de Oliveira e do clamor por eleições diretas para presidente (1984), e a morte de Tancredo Neves, eleito no Colégio Eleitoral e internado às pressas na véspera da posse (1985), também contribuíram para o estranhamento geral em relação à política. Aquele Brasil que deixava para trás 21 anos de ditadura surgia bem mais complexo que o de 1964, já que pagava a conta do *milagre brasileiro*, um surto de desenvolvimento econômico centrado na perversa fórmula de crescimento acelerado com base na concentração de renda e no aumento da pobreza.

Agindo a serviço dos interesses privados, a longa estadia dos militares transformou o Estado nacional em generoso fiador de

vultosos empréstimos internacionais para financiamento da iniciativa privada. E, assim, os principais organismos da sociedade política à época da ditadura foram contaminados pela sanha do capital e o mundo dos negócios. Nada disso foi rompido com a transição democrática. Na verdade, o quadro se agravou de lá para cá.

José Sarney (1985-1990), Fernando Collor (1990-1992), Itamar Franco (1992-1995), Fernando Henrique Cardoso (1995-1999 e 1999-2003) e Lula (2003-2007 e 2007-2011), todos os presidentes anteriores à Dilma Rousseff comandaram o poder executivo mantendo relações de clientelismo e fisiologismo com o poder legislativo, visando à manutenção de sua base congressual, condição obrigatória do *presidencialismo de coalizão*[178].

Nas democracias parlamentaristas, sobretudo as europeias, as coalizões, realizadas sempre após conhecidos os resultados eleitorais para o Parlamento, são condição necessária para a composição do novo governo e geralmente são construídas sob bases programáticas e de presença política na nova administração. Já na democracia presidencialista brasileira, a questão muda de figura, pois o sufrágio que garantiu a eleição do presidente da República não é o mesmo que elegeu o Congresso Nacional. Dito de outro modo: por serem eleições distintas, um presidente eleito pode não ter maioria parlamentar, o que não ocorre com um primeiro-ministro recém-escolhido por seus pares parlamentares.

Outro agravante diz respeito ao aspecto paradoxal do pluripartidarismo no Brasil. A liberdade de associação político-partidária, que deveria garantir o direito de expressão às diferentes culturas políticas do país, tornou-se na prática garantia de bom negócio. Nas eleições de 1982, as primeiras pluripartidárias desde 1965, cinco partidos estavam aptos ao pleito: Partido Democrático Social (PDS), Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e PMDB. A Assembleia Nacional Constituinte, eleita em 1986 e instalada no ano seguinte, contou com 12 partidos, somando-se: Partido Comunista Brasileiro (PCB), Partido Comunista do Brasil (PCdoB), Partido Democrático Cristão (PDC), Partido da Frente Liberal (PFL), Partido

Liberal (PL), Partido Municipalista Brasileiro (PMB) e Partido Socialista Brasileiro (PSB) aos cinco já mencionados. Três décadas depois, nas eleições de 2018, 35 partidos tinham registro legal no Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e estavam aptos ao pleito, e 30 elegeram parlamentares para a legislatura 2019-2023.

As coalizões programáticas ficam seriamente prejudicadas diante de tantos partidos e interesses em disputa. Via de regra, a qualidade dos programas partidários também deixa a desejar, rebaixando ainda mais o teor programático das coalizões do presidencialismo brasileiro, abrindo, assim, o caminho para que o velho “toma lá, dá cá” roube a cena.

Esse é o dilema institucional brasileiro. Seu presidencialismo de coalizão está assentado sobre uma base partidária altamente mercantilizada, orientada segundo interesses privados restritos e pouco (ou nada) coletivos. Em vez de portadores de princípios e programas, a maioria dos atuais partidos assemelha-se a empresas que se dedicam com afinco ao comércio da política e se valem da frouxa distinção entre público e privado historicamente vigente no país para atuar em benefício próprio e garantir vantagens aos seus financiadores. Em resumo, o presidencialismo de coalizão no Brasil faz da corrupção matéria-prima para sua existência.

A queda de Dilma

A CHEGADA DE LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA à presidência da República, em 2003, deu início a 13 anos de governo do maior partido de oposição ao processo de transição e consolidação democrática no Brasil. Criado em 1980, o PT se opôs a todos os governos desde então: João Figueiredo (1979-1985), Sarney, Collor, Itamar e FHC.

Ao seu modo, os petistas explicitavam o cisma da transição democrática no Brasil. De um lado, o *establishment* econômico (indústria, agropecuária, meios de comunicação etc.) exercendo a

direção da sociedade política (parlamento, governo, tribunais etc.). De outro, os legítimos representantes das “lutas travadas pela sociedade brasileira”, nas palavras de Lula[179], em condição subalterna e de radical antagonismo aos termos sempre contraditórios do pacto democrático ali erigido. Legítimos porque, de fato, os petistas vieram ao mundo como obra da sociedade civil, sem vinculação direta ou precedente com instituições ou culturas políticas estabelecidas.

Atualizando a conhecida formulação de Alexis de Tocqueville, os petistas repunham em outro tempo e lugar a vocação autônoma da sociedade perante o aparato estatal e seus procedimentos. Se *Da democracia na América*[180] vislumbrava uma sociedade civil organizada e ativa que se fazia à margem da intervenção estatal, imprimindo-lhe, ao contrário, sua vontade coletiva sistematizada, o Brasil da Nova República oferecia ao PT essencialmente dois caminhos:

1. compreender a natureza do processo político em curso e, valendo-se da originalidade de haver nascido à revelia da sociedade política, apostar no aprofundamento do pacto democrático com ampla mobilização e participação popular, democratizando de baixo para cima as sociedades civil e política; ou
2. assumir o papel de uma antítese intransigente e avessa à produção de sínteses, crispando qualquer possibilidade de conversão do processo de transição política em real democratização das estruturas, instituições e relações estabelecidas no país.

Como se sabe, o PT optou pela segunda trilha.

Quando rechaçavam todos os políticos, fossem liberais ou conservadores, comunistas ou trabalhistas, de esquerda ou de direita, os petistas apontavam para um novo modo de fazer política[181]. A partir de 1º de janeiro de 2003, os petistas puderam se despir dos trajes de militância e vestir os ternos dos engravatados. A

radicalidade deu lugar à temperança. De opositores empedernidos a governantes conciliadores. E, para haver distribuição de renda, geração de emprego, amplo acesso à universidade, altas taxas de consumo etc., o presidencialismo de coalizão impunha a necessidade objetiva de garantia de maioria parlamentar. Os fins, enfim, justificavam os meios.

Herdando de FHC (PSDB) uma base governista fisiológica, porém articulada de modo débil e pouco profissional, os petistas imprimiram precisa dinâmica industrial à montagem de sua base aliada. O velho balcão de negócios transformou-se numa complexa rede de vantagens e pagamentos permanentes para custeio da máquina eleitoral. O mensalão, denunciado por um de seus principais operadores, escancarou a moderna empresa política erguida pelo PT para lidar com as peculiaridades do presidencialismo de coalizão no Brasil. E marcou o surgimento de duas narrativas antagônicas sobre o fato. Mero “caixa 2 de campanha eleitoral” ou “o maior esquema de corrupção da história da República”?

Os oito anos de Lula na presidência legaram a Dilma um país relativamente estabilizado, com indicadores razoáveis de crescimento econômico, distribuição de renda e de acesso a serviços e bens de consumo[182]. O ex-presidente também deixou para a sucessora o apoio consistente de 10 dos 22 partidos com representação na Câmara dos Deputados (351 dos 513 deputados federais). Dilma ainda contava, no início do seu primeiro mandato, com o apoio condicionado de outros oito partidos (51 parlamentares). Apenas quatro partidos posicionavam-se assumidamente na *oposição* aos governos do PT no início de 2010 e arregimentavam 111 deputados[183].

A fragmentação do sistema partidário brasileiro, contudo, obrigava a presidência a manter contato diário com cerca de 20 partidos, todos com especificidades, grupos e interesses distintos. Operação onerosa diante da multiplicidade de demandas e expectativas dos atores envolvidos. A particular formação partidária experimentada no Brasil tornava ainda mais complicado seu presidencialismo de

coalizão. Por fim, as bancadas se fragmentavam ainda em bancadas informais: empresarial, ruralista, sindical, evangélica, da saúde, da educação, dos meios de comunicação, feminina e a de políticos tradicionais sucedidos por parentes[184].

A deposição de Dilma Rousseff começou a ser ensaiada durante as Jornadas de Junho (2013), movimento que seguiu difuso até o início da Operação Lava Jato, no início de 2014, e da manifestação efusiva (e ofensiva) da alta classe média radicalizada que, assim como Dilma, esteve presente na abertura da Copa do Mundo no Brasil. Meses depois, a petista travou com Aécio Neves (PSDB) o segundo turno mais acirrado entre os cinco então disputados desde 1989, vencendo com pouco mais de 51% dos votos válidos.

A composição partidária da Câmara dos Deputados eleita em 2014, contudo, anunciava o desgaste político de Dilma (e do PT). A oposição passara de quatro (2010) para dez partidos (176 deputados federais). E o que era tratado quatro anos antes como apoio condicionado se convertera num bloco independente, com sete partidos (33 deputados federais), enquanto a bancada da situação encolhera (de 351 para 304 deputados). Para piorar, aumentou de 22 para 28 o número de partidos com representação no Congresso Nacional[185].

Rapidamente se desfizeram a frágil maioria parlamentar e a tênue legitimidade social obtidas nas eleições de 2014. Sem elas, Dilma não dispunha de condições políticas mínimas para o exercício do mandato. A votação do *impeachment* na Câmara dos Deputados deu bem a medida. Enquanto apenas as bancadas do PT e do PCdoB votaram de modo unânime contra o processo, nove partidos fecharam questão a favor da saída de Dilma Rousseff, aprovada por 367 votos favoráveis e 137 contrários.

Qual narrativa?

DILMA FOI CONDENADA POR CRIME de responsabilidade fiscal. A acusação aprovada no Congresso Nacional apontava para a manobra de atrasar repasses a bancos públicos para cumprir metas parciais da previsão orçamentária, prática batizada de pedaladas

fiscais. De acordo com a Constituição de 1988, uma vez examinada e chancelada pelos parlamentares a denúncia de crime de responsabilidade cometido pelo presidente da República no exercício do cargo, a pena prevista é a imediata perda dos direitos políticos e consequente perda do mandato. Dilma perdeu o mandato, mas não seus direitos políticos, tanto que concorreu ao Senado Federal por Minas Gerais em 2018. E não se elegeu.

Collor, por exemplo, não chegou a ser condenado pelo Congresso Nacional porque renunciou antes para tentar preservar seus direitos políticos. Não conseguiu. Os senadores determinaram a perda dos direitos políticos de Collor por oito anos ao acatar a acusação de crime de responsabilidade, conforme prevê o artigo 52 do texto constitucional.

Collor renunciou ao mandato e perdeu os direitos políticos. No caso de Dilma, o Senado, responsável pelo julgamento de crime de responsabilidade, recorreu a uma lei de 1950 que faculta a vinculação entre cassação do mandato e perda dos direitos políticos, em franca oposição ao artigo 52, incisos I e II da Constituição Federal de 1988, que impõe inabilitação para qualquer função pública por oito anos e perda do cargo.

O fato é que os termos contraditórios da condenação de Dilma dão o tom de um processo de deposição extenso e, em diversos momentos, febril. Aquela multidão que invadiu avenidas e praças acreditava lutar contra a corrupção ao exigir a saída da presidente, ainda que majoritariamente vestida com a amarelinha da Confederação Brasileira de Futebol (CBF), entidade cujos últimos três presidentes foram condenados por corrupção em processos internacionais. Pouco importava. A luta contra a corrupção significava lutar contra sucessivos governos petistas, responsáveis pelos “maiores escândalos da história do Brasil”.

Entre os 24 condenados pelo mensalão, porém, quatro eram do PT e outros oito filiados ao PTB, PMDB, Partido da República (PR) e Partido Progressista (PP). A Operação Lava Jato condenou, até o momento, 13 políticos vinculados ao PT, PMDB, PP, PTB e Solidariedade (SD), além de investigar e denunciar políticos do PSDB, PR, PCdoB, PSB, Democratas (DEM), Partido Social

Democrático (PSD), Partido Republicano Brasileiro (PRB), Partido Popular Socialista (PPS) e Partido Trabalhista Cristão (PTC). Se os petistas respondem separadamente pelo maior número de condenações, afinal exerceram por mais de uma década o comando do presidencialismo de coalizão, o envolvimento de outros 13 partidos na trama, incluindo os notórios oposicionistas PSDB e DEM, sugere que a corrupção praticada ultrapassava o PT e seu arco de alianças. Pouco importava. A luta contra a corrupção se resumia em rechaçar o petismo e ponto-final. E assim foi feito.

A narrativa de *impeachment* é falha por razões que vão desde a perda do mandato com manutenção dos direitos políticos até a conversão das pedaladas fiscais em crime de responsabilidade, diferente do que seu deu com FHC e Lula, que também recorreram à mesma manobra contábil durante seus mandatos, ambos concluídos sem traumas. Convertida em crime, a irregularidade fiscal deveria, então, ter impedido o vice Michel Temer (PMDB) de assumir a faixa presidencial, pois o peemedebista também autorizou a manobra quando exerceu interinamente a presidência, já no segundo mandato de Dilma (2015). Mas de que adiantam argumentos técnicos quando a motivação é política? Ao fim e ao cabo, Dilma terminou condenada “pelo conjunto da obra”, conforme expressão amplamente adotada por seus opositores, nos plenários e nas ruas.

A narrativa de *golpe* é igualmente precária em sua argumentação. O roteiro comum propõe a seguinte interpretação: as profundas reformas sociais empreendidas pelos governos do PT estimularam a sanha golpista da direita brasileira e de grupos econômicos, que, num golpe, alijaram uma presidente legitimamente eleita. Aos fatos. Sim, o capitalismo popular do PT causou desconforto em setores tradicionalmente afeitos à quebra do pacto democrático. Sim, foi alijada uma presidente legítima e isenta de crime de responsabilidade. Não, não foi golpe. Ou haverá outro registro de golpe de Estado com amplo direito de defesa? Porque, bem ou mal, o teatro do *impeachment* permitiu que a acusada democraticamente se defendesse, seguindo os termos constitucionais. No entanto, Lula e o PT sepultaram eles mesmos a narrativa do golpe. O primeiro ao

“perdoar os golpistas” (30.10.2017) e o segundo ao se coligar, nas eleições de 2018, com o partido de Temer em oito estados da federação. Que golpe é esse em que a vítima “perdoa” e se alia pouco tempo depois ao seu algoz?

Resta, então, compreender a natureza do sistema político em vigor a partir daquilo que é evidente e não por meio de elucubrações. O presidencialismo de coalizão, clientelista, fisiológico, corrupto, exige a manutenção de permanente maioria parlamentar. Se ela se esvai, o ocupante da cadeira presidencial é deposto. Collor e Dilma perderam suas bases congressuais e foram depostos. Collor cometeu crime de responsabilidade e seu banimento poderia ter significado um salto de qualidade nas relações políticas do país. Dilma não cometeu crime algum e sua deposição abriu uma profunda ferida na democracia brasileira, que ainda hoje permanece em carne viva e sem apresentar qualquer perspectiva de cicatrização.

SOBRE O AUTOR

CLAYTON CARDOSO ROMANO

Graduado, mestre e doutor em História pela Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (Unesp), *campus* de Franca. Professor adjunto na Universidade Federal do Triângulo Mineiro (UFTM). Concentra seus estudos nas áreas de Teoria da História, História do Brasil Republicano, História do Presente, História Política e Cultura Política.

---

1 Hill, L. *Conceptions of political corruption in Ancient Athens and Rome*. Disponível em: https://bit.ly/2Oy6Yx5. Acesso em: 2 out. 2019.
2 Essa quadrinha foi popular no Rio de Janeiro durante o reinado de Dom João VI. O alvo da quadrinha era o tesoureiro-mor Francisco Bento Maria Targini, que chegou, ao Brasil, com a Corte em 1807 e tornou-se Barão em 1811 e Visconde em 1819.
3 Não houve, de início, intenção de se “descobrir” o Brasil. Os interesses portugueses estavam voltados para o Oriente, ao comércio das especiarias. A frota sob a liderança de Cabral objetivava circundar o continente africano para, assim, chegar à Índia. Contudo, numa manobra chamada “volta mar”, os portugueses se afastaram do continente africano e chegaram ao litoral do continente americano, que já tinha sido alcançado por Cristóvão Colombo em 1492.
4 A armada de Pedro Álvares Cabral contou com 1.500 homens e 13 navios. Há, em Porto Seguro, o Memorial do Descobrimento, onde, inclusive, há réplicas dos barcos usados pelos portugueses. Difícil de acreditar que conseguiram cruzar o oceano naqueles barcos. O site do Memorial é http://memorialdodescobrimento.com.br. Acesso em: 10 jul. 2019.
5 Indicamos o bem estruturado livro: Schwarcz, L. M.; Starling, H. M. *Brasil*: uma biografia. São Paulo: Companhia das Letras, 2015. p. 26.
6 A carta do “achamento” pode ser lida em: https://bit.ly/30a2hMZ. Acesso em: 11 set. 2019.
7 Para entender melhor esse período, o leitor pode encontrar subsídios em: Fausto, B. *História do Brasil*. São Paulo: Edusp, 1997 e Mota, C. G.; Lopez, A. *História do Brasil*: uma interpretação. São Paulo: Editora 34, 2015.
8 Prado Júnior, C. *Formação do Brasil contemporâneo*: Colônia. São Paulo: Brasiliense: Publifolha, 2000. p. 11, 20.
9 Fausto, B. *História do Brasil*. São Paulo: Edusp, 1997. p. 76.
10 O autor clássico para entender o patrimonialismo é Raymundo Faoro, que afirma que “o governo tudo sabe, administra e provê. Ele faz a opinião, distribui a riqueza e qualifica os opulentos. O súdito, turvado com a rocha que lhe rouba o sol e as iniciativas, tudo espera da administração pública, nas suas dificuldades grandes e pequenas, confiando, nas horas de agonia, no milagre saído das câmaras do paço ou dos ministérios” (p. 451). A obra, aqui, é referência fundamental para entender as raízes sociológicas e políticas de nossa corrupção: Faoro, R. *Os donos do poder*: formação do patronato político brasileiro. São Paulo: Globo, 2008.
11 Holanda, S. B. de. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.
12 Freyre, G. *Casa-grande & senzala*: introdução à história da sociedade patriarcal no Brasil. Rio de Janeiro: Record, 2001. p. 92.
13 Romeiro, A. *Corrupção e poder no Brasil*: uma história, séculos XVI a XVIII. Belo

Horizonte: Autêntica, 2017.
14 Para saber mais sobre a visão do referido pensador, conferir: Maquiavel, N. *O príncipe*. Tradução Antonio D'Elia. São Paulo: Cultrix, 2006.
15 Entre as várias obras em que o mencionado autor trata do assunto, ver: Damatta, R. *O que é o Brasil?* Rio de Janeiro: Rocco, 2004 e Damatta, R. *O que faz o brasil, Brasil?* Rio de Janeiro: Rocco, 1986.
16 Essa facilidade do drible, que quebra eventual lógica cartesiana na prática do esporte, é, em parte, devida à influência do componente africano na formação nacional. Para mais informações sobre como o negro utilizou o futebol como meio de ascensão social e sua importância no referido esporte, conferir a seguinte obra: Filho, M. *O negro no futebol brasileiro*. 5. ed. Rio de Janeiro: Mauad, 2010.
17 A cordialidade do homem brasileiro é ressaltada por Sérgio Buarque de Holanda: "O Estado não é uma ampliação do círculo familiar e, ainda menos, uma integração de certos agrupamentos, de certas vontades particularistas, de que a família é o melhor exemplo. Não existe, entre o círculo familiar e o Estado, uma gradação, mas antes uma descontinuidade e até uma oposição" (Holanda, S. B. de. *O homem cordial*. São Paulo: Penguin Classics, 2012. p. 45).
18 Sobre o patrimonialismo, ver: Faoro, R. *Os donos do poder*: formação do patronato político brasileiro. 3. ed. rev. São Paulo: Globo, 2001. p. 32-41.
19 Exemplo disso é a disputa judicial referente à propriedade do Palácio da Guanabara, no Rio de Janeiro, entre o ente estatal e os descendentes da Família Real. Esse conflito foi resolvido pelo STJ em 2018, após perdurar por mais de 100 anos.
20 A vinculação entre relações pessoais e o exercício do poder, típica de uma sociedade relacional, mostra-se presente desde o início da colonização do Brasil. No século XVI, Caramuru (o náufrago Diogo Álvares Correia) casou-se com Paraguaçu, filha de um chefe Tupinambá, na Bahia. Já em São Vicente, João Ramalho casou-se com Bartira, filha de Tibiriçá, que era líder indígena. Tais casos podem ser estudados em: Bueno, E. *Brasil*: uma história. 2. ed. rev. São Paulo: Ática, 2003. A prática do cunhadismo, de origem indígena, servia para incorporar estranhos à comunidade, como pode ser estudado em: Ribeiro, D. *O povo brasileiro*: a formação e o sentido do Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.
21 Sobre a relevância das instituições para o desenvolvimento de um país, conferir: Acemoglu, D.; Robinson, J. *Por que as nações fracassam*: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza. Tradução Cristiana Serra. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.
22 Ver artigo 58 do Decreto-Lei n. 3.688, de 1941.
23 O descontrole, em parte, da metrópole sobre a colônia, nesse sentido, pode ser observado no seguinte excerto, referente ao período compreendido entre o final do século XVII e o início do século XVIII: "Alheios às exigências da Coroa, os paulistas pouco pagavam impostos e tentavam de todos os jeitos obstar o controle das autoridades sobre a mineração que praticavam" (Priore, M. del; Venancio, R. *Uma breve história do Brasil*. 2. ed. São Paulo: Planeta, 2016. p. 71).
24 Quanto à colonização norte-americana, ver: Davidson, J. W. *Uma breve história dos Estados Unidos.* Tradução Janaína Marcoantônio. Porto Alegre: L&PM, 2016 e Grant, S.-M. *História concisa dos Estados Unidos da América*. Tradução José Ignacio Coelho Mendes Neto. São Paulo: Edipro, 2014. O período do Brasil colonial pode ser estudado em: Fausto, B. *História concisa do Brasil*. 2. ed. São Paulo: Edusp, 2008. p. 9-75. Em termos comparativos, analisar: Furtado, C. *Formação econômica do Brasil*. 34. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007. p. 46-51 e 150-158.
25 O Título LXXIV do Livro V das Ordenações Filipinas, por exemplo, determina a punição

dos Oficiais do Rei que, por malícia, causassem prejuízo à Fazenda (ou seja, aos cofres públicos). As referidas Ordenações, criadas em 1603, vigoraram no Brasil durante o período colonial. Para mais informações, ver: Lopes, J. R. L. *O direito na história*: lições introdutórias. 2. ed. rev. São Paulo: Max Limonad, 2002. p. 268-273.

26 A obra em tela, muito esclarecedora: Almeida, A. C. *A cabeça do brasileiro*. Rio de Janeiro: Record, 2007. Sugerimos, especialmente, os seguintes capítulos: "Corrupção: com jeitinho parece que vai", "Você sabe com quem está falando?", "Cada um cuida do que é seu e o governo cuida do que é público" e "O brasileiro ama o Estado".

27 Romeiro, A. *Corrupção e poder no Brasil*: uma história, séculos XVI a XVIII. Belo Horizonte: Autêntica, 2017. p. 186-187, 202-203.

28 Bethencourt, F. O complexo atlântico. *In:* Bethencourt, F.; Chaudhuri, K. N. *História da expansão portuguesa*: do Índico ao Atlântico (1570-1697). Lisboa: Círculo de Leitores, 1998. p. 323.

29 Bethencourt, F., *op. cit.*, 1998. p. 323.

30 Fragoso, J. A nobreza vive em bandos: a economia política das melhores famílias da terra no Rio de Janeiro, século XVII. *Tempo*, Niterói, v. 8, n. 15, p. 11-35, 2003.

31 Lindemann, M. Dirty politics or "Harmonie"? Defining corruption in Early modern Amsterdam and Hamburg. *Journal of Social History*, v. 45, n. 3, p. 585, Spring 2012.

32 Mello, J. A. G. de. *Tempo dos flamengos*: influência da ocupação holandesa na vida e na cultura do norte do Brasil. 4. ed. Rio de Janeiro: Topbooks, 2001. p. 263.

33 Mello, J. A. G. de., *op. cit.*, 2001. p. 267.

34 Mello, E. C. (org.). *O Brasil holandês*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010. p. 334.

35 Mello, E. C. *Nassau*. São Paulo: Companhia das Letras, 2006. p. 170-171.

36 Boxer, C. R. *Salvador de Sá e a luta pelo Brasil e Angola*: 1602-1686. São Paulo: Companhia Editora Nacional: Edusp, 1973. p. 152.

37 Costa, M. da. *Arte de furtar*. Edição crítica, com introdução e notas de Roger Bismut. Lisboa: Imprensa Nacional Casa da Moeda, 1991. p. 154.

38 Lindemann, M. Dirty politics or "Harmonie"? Defining corruption in Early modern Amsterdam and Hamburg. *Journal of Social History*, v. 45, n. 3, p. 585, Spring 2012.

39 Citado por Sousa, A. P. *Poder local, cidade e atividades econômicas (Bahia, século XVIII)*. 2003. Tese (Doutorado em História Econômica) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003. p. 204.

40 Sousa, A. P., *op. cit.*, 2003. p. 204.

41 Sousa, A. P., *op. cit.*, 2003. p. 204.

42 Bahia Eduardo de Castro e Almeida, AHU1798, Maio 3, cx 94, Doc. 18285-18286.

43 Requerimento do administrador dos currais do Conselho da cidade da Bahia, Pedro Francisco de Castro ao príncipe regente [D. João] solicitando que se nomeie ministro, que não seja o juiz de fora da câmara, para a realização da devassa sobre a sua administração à frente dos referidos currais. Bahia Avulsos, AHU, 1802, fev., 16, cx. 222, D. 15547.

44 AHU, 1804, fev., 1, cx. 231, doc. n. 15952

45 Anais do Senado (1837, p. 175-181).

46 Mamigonian, B. *Africanos livres*: a abolição do tráfico de escravos no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2017.

47 Entrevista dada ao jornal *O Globo*, em 12 de agosto de 2017.

48 A Abolição, de Osório Duque Estrada. Edições do Senado Federal, 2005, p. 37.

49 Aviso de 29 de novembro de 1834 – Arquivo Nacional – IJ6 469 – Série Justiça.

50 Carone, E. *A república liberal I*: instituições e classes sociais (1945-1964). Rio de Janeiro: Difel, 1985.

51 Acemoglu, D.; Robinson, J. *Por que as nações fracassam*: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza. São Paulo: Elsevier, 2012.
52 *Cadernos do Nosso Tempo*, v. 2, n. 2, p. 139-149, jan./jun. 1954.
53 Couto, A. M. M. *Adhemar de Barros*: práticas e tensões políticas no poder. São Paulo: Educ. 2009. p. 11.
54 Jiménez, F. S. Armadilha política: a corrupção como problema de ação coletiva. *Revista do Conselho Nacional do Ministério Público: improbidade administrativa*, Brasília, n. 5, p. 18, 2015.
55 Depoimento de Oscar Niemeyer ao autor. Rio de Janeiro, 29 de dezembro de 1999.
56 Couto, R. C. *Brasília Kubitschek de Oliveira*. 6. ed. Rio de Janeiro: Record, 2010. p. 104.
57 Couto, R. C., *op. cit.*, 2010. p. 205.
58 Corrêa, M. S. *Oscar Niemeyer*. São Paulo: Ediouro, 2005. p. 118.
59 Couto, R. C., *op. cit.*, 2010. p. 149.
60 Depoimento do pioneiro Aldo Zaban, funcionário da Construtora Rabello e depois inspetor-geral do Tribunal de Contas da União. Brasília, 4 de julho de 2000.
61 Silva, E. *História de Brasília*. 4. ed. Brasília: Linha Gráfica Editora, 1999. p. 351-352.
62 Couto, R. C. *O essencial de JK.* São Paulo: Planeta do Brasil, 2012. p. 105.
63 Couto, R. C., *op. cit.*, 2012. p. 215.
64 Couto, R. C., *op. cit.*, 2012. p. 214.
65 Couto, R. C., *op. cit.*, 2012, p. 214.
66 Depoimento do pioneiro Aldo Zaban, funcionário da Construtora Rabello e depois inspetor-geral do Tribunal de Contas da União. Brasília, 4 de julho de 2000.
67 Idem.
68 Wainer, S. *Minha razão de viver: memórias de um repórter.* Organização e edição Augusto Nunes. Rio de Janeiro: Record, 1988. p. 224-226.
69 Depoimento de David Fleischer ao autor. Brasília, 19 de agosto de 2018.
70 Depoimentos de José Roberto de Paiva Martins ao autor. Brasília, 29 de junho de 2000 e 10 de agosto de 2018.
71 Depoimento de Roberto de Oliveira Campos ao autor. Rio de Janeiro, 18 de dezembro de 1999.
72 Couto, R. C., *op. cit.*, 2010. p. 170 e 385 (Malraux), p. 184 (Le Corbusier), p. 371 (Gagarin); *O essencial de JK*, *op. cit.*, p. 236 (Beauvoir).
73 Couto, R. C. *O essencial de JK.* São Paulo: Planeta do Brasil, 2012. p. 104.
74 Couto, R. C., *op. cit.*, 2012. p. 227.
75 Silva, E. *História de Brasília*. 4. ed. Brasília: Linha Gráfica Editora, 1999. p. 217-218.
76 Couto, R. C*., op. cit.,* 2012. p. 235.
77 Jornal *O Globo*, de 7 de julho de 1973.
78 Couto, R. C., *op. cit.*, 2012. p. 270-271.
79 Couto, R. C., *op. cit.*, 2012. p. 102.
80 Oliveira, J. *Kubitschek*: por que construí Brasília. Brasília: Senado Federal, 2000. p. 75.
81 Depoimento de Hildemar F. Cabral Pinheiro ao autor. São Paulo, 25 de maio de 2008.
82 Couto, R. C. *O essencial de JK.* São Paulo: Planeta do Brasil, 2012. p. 229.
83 Artigo publicado por Carlos Lacerda na *Folha de S.Paulo* em 24 de agosto de 1976.
84 Depoimentos ao CPDOC-FGV entre 1993 e 1996 (p. 177-178).
85 Santos, A. H. dos. *JK*: exemplo e desafio. Brasília: Thesaurus, 1999. p. 202-203.
86 Couto, R. C., *op. cit.*, 2012. p. 231.
87 Depoimento de Aldo Zaban ao autor. Brasília, 29 de agosto de 2018.
88 Loyola, L. Telegrama secreto dos EUA relata corrupção na ditadura militar. *O Globo*, Rio

de Janeiro, 4 jun. 2018. Disponível em: https://glo.bo/2OwfOf0. Acesso em: 2 out. 2019.
89 *Folha de S.Paulo*, São Paulo, 2 jun. 2018.
90 Campos, P. H. P. *Estranhas catedrais*: as empreiteiras brasileiras e a ditadura civil-militar, 1964-1988. Niterói: Eduff, 2014.
91 *Veja*, 12 out. 1983, p. 98.
92 Cruz, E. R. da. *A dupla face da corrupção*. São Paulo: Edições Loyola, 2008.
93 *Folha de S.Paulo*, São Paulo, 1º out. 1998.
94 Morre ex-empresário Assis Paim Cunha, pivô do escândalo Coroa-Brastel. *G1*, Rio de Janeiro, 22 out. 2008. Disponível em: https://glo.bo/2Z1QboA. Acesso em: 18 jul. 2019.
95 *O Estado de S. Paulo*, 8 mar. 1983, p. 3.
96 *Veja*, 9 mar. 1983, p. 109.
97 Assis, J. C. de. *Os mandarins da República*. São Paulo: Paz e Terra, 1984.
98 *Veja*, 2 fev. 1983, p. 22.
99 *Veja*, 2 fev. 1983, p. 23-27.
100 *Veja*, 20 jun. 1984, p. 116.
101 *Veja*, 20 jun. 1984, p. 116.
102 *Veja*, 12 jan. 1983, p. 102-104.
103 *Folha de S.Paulo*, 20 dez. 1982, p. 23.
104 *O Globo*, 19 jan. 2018.
105 Bobbio, N.; Matteucci, N.; Pasquino, G. *Dicionário de Política*. Verbete Corrupção. 12. ed. Brasília: UnB, 1999. v.1, p. 291-293.
106 Stepan, A. *Os militares na política*. Rio de Janeiro: Artenova, 1975. Parte III, cap. 6.
107 Lamounier, B. O Brasil autoritário revisitado: o impacto das eleições sobre a abertura. *In*: Stepan, A. (org.). *Democratizando o Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 1988.
108 Novo pacote tenta fazer o PDS vencer. *Memorial da democracia*, 25 nov. 1981. Disponível em: https://bit.ly/2LWIxYU. Acesso em: 18 jul. 2019.
109 Em 1982, a eleição para governadores voltou a ser direta. Os mandatos foram uniformizados em quatro anos de duração, na forma da Emenda Constitucional n. 15, de 19 de novembro de 1980. Essa emenda restabeleceu também o voto direto nas eleições para senador da República, com mandato de oito anos. Eleição regulada na forma da Resolução-TSE n. 11.455, de 16 de setembro de 1982. Disponível em: https://bit.ly/1wVcFks. Acesso em: 18 jul. 2019.
110 Sento-Sé, J. T. *Brizolismo*. Rio de Janeiro: FGV, 1999. p. 216.
111 Sento-Sé, J. T., *op. cit.*, 1999. p. 221.
112 Sento-Sé, J. T., *op. cit.*, 1999. p. 221.
113 Eram assim chamados os intelectuais e economistas que apoiavam Miro Teixeira e faziam um contraponto ao então governador peemedebista Chagas Freitas.
114 Sento-Sé, J. T., *op. cit.*, 1999. p. 222.
115 Sento-Sé, J. T., *op. cit.*, 1999. p. 222.
116 Sento-Sé, J. T., *op. cit.*, 1999. p. 223.
117 Sento-Sé, J. T., *op. cit.*, 1999. p. 226.
118 Rodrigues, M. Imprensa: uma relação e amor e ódio. *In:* Ferreira, M. de M. *A força do povo*: Brizola e o Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: ALERJ/CPDOC/FGV, 2008. p. 79.
119 Brigadão, C.; Trajano, R. *Brizola.* São Paulo: Paz e Terra, 2015. p. 28.
120 Rio Grande do Sul. Tribunal Regional Eleitoral. *Voto eletrônico:* edição comemorativa: 20 anos da urna eletrônica; 30 anos do recadastramento eleitoral. 2. ed. rev. e ampl. Porto Alegre: TRE-RS: Memorial da Justiça Eleitoral Gaúcha, 2016.
121 Brigadão, C.; Trajano, R. *Brizola.* São Paulo: Paz e Terra, 2015. p. 3.

122 Assessor de Brizola desde o período do governo no Rio Grande do Sul (1959-1963) até 1994, na disputa à presidência.
123 Amorim, P. H.; Passos, M. H. *PLIM-PLIM:* a peleja de Brizola contra a fraude eleitoral. São Paulo: Conrad Editora do Brasil, 2005. p. 90-95.
124 Amorim, P. H.; Passos, M. H., *op. cit.*, 2005. p. 90-95.
125 Essa seção é uma síntese dos capítulos 2 e 3 de Suassuna, L.; Pinto, L. C. *Os fantasmas da casa da Dinda*. São Paulo: Contexto, 1992. p. 23-41.
126 Grande parte das acusações e denúncias de Pedro Collor de Mello contra seu irmão e PC Farias foram compilados posteriormente pela jornalista Dora Kramer. Ver Collor de Mello, P. *Passando a limpo*: a trajetória de um farsante. Rio de Janeiro: Record, 1993.
127 Suassuna, L.; Pinto, L. C. , *op cit.*, 1992. p. 69.
128 Collor de Mello, P., *op. cit.*, 1993. p. 232.
129 Villa, M. A. *Collor Presidente*. Rio de Janeiro: Record, 2016, p. 231.
130 Congresso Nacional. CPMI-Esquema Farias. Requerimento n. 52, de 1992.
131 Rodrigues, A. T. *O Brasil de Fernando a Fernando*: neoliberalismo, corrupção e protesto na política brasileira (1989-1994). Ijuí: Unijuí, 2000. p. 195.
132 Suassuna, L.; Pinto, L. C. , *op cit.*, 1992. p. 72.
133 Carneiro, M. C. R. *O Governo Collor (1990-1994)*. São Paulo: Três, 1999.
134 Villa, M. A., *op. cit.,* 2016. p. 248.
135 Nêumanne, J. *A República na Lama*: uma tragédia brasileira. São Paulo: Geração, 1992. p. 127.
136 Suassuna, L.; Pinto, L. C., *op. cit*., 1992. p. 99.
137 Fernando Collor pede para o povo vestir verde e amarelo (1992). Ricardo Noblat. (4min). Disponível em: shorturl.at/aNU13. Acesso em: 2 out. 2019.
138 Rodrigues, A. T., *op. cit.*, 2000. p. 221.
139 Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro (CPDOC). Disponível em: https://bit.ly/2LWCMKf. Acesso em: 2 out. 2019.
140 Monticone, A. *La necessità di riforme*. Padova: Gregoriana, 1988. p. 44.
141 Carvalhosa, M. (coord.). *O livro negro da corrupção*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 9.
142 Relatório Final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito, 1992. p. 32-33.
143 Carvalhosa, M. (coord.). *O livro negro da corrupção*. São Paulo: Paz e Terra, 1995. p. 34.
144 Crislene Oliveira, supostamente amante nos anos 1990 de José Carlos Alves dos Santos – o que teria provocado a crise no casamento com a então mulher dele, Ana Elizabeth Lofrano, assassinada em 1992.
145 Economista e assessor da Comissão Mista de Orçamento do Congresso. Ele foi o autor da denúncia, que culminou na “CPI dos Anões do Orçamento”.
146 Ana Elizabeth Lofrano, assessora do Ministério da Educação à época.
147 Relatório final do Senado. Disponível em: shorturl.at/doGR1. Acesso em: 7 out. 2019.
148 Relatório de atividades e de execução de plano de ação da força-tarefa Greenfield do Ministério Público Federal. Disponível em: shorturl.at/evU38. Acesso em: 17 out. 2019.
149 Relatório final do Senado. Disponível em: shorturl.at/cqwNS. Acesso em: 7 out. 2019.
150 Relatório final do Senado. Disponível em: shorturl.at/jBCEG. Acesso em: 7 out. 2019.
151 Relatório final do Senado da CPI do Orçamento. Disponível em: shorturl.at/mzCM9. Acesso em: 17 out. 2019.
152 Instituída por meio do Decreto n. 1.001, de 6 de dezembro de 1993, integrada por: Candido Mendes de Almeida (RJ), Daniel Quintela Brandão (AL), Emerson Kapaz (SP),

Evandro Gueiros Leite (PE), Francisco Batista Torres de Melo (CE), Miguel Jeronymo Ferrante (RJ) e Modesto Carvalhosa (SP).
153 Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.650. Disponível em: shorturl.at/sFN49. Acesso em: 17 out. 2019.
154 Brasil. Lei Federal n. 8.429/1992. Disponível em: shorturl.at/muSYZ. Acesso em: 17 out. 2019.
155 Brasil. Lei Federal n. 8.666/1993. Disponível em: shorturl.at/ABGQU. Acesso em: 17 out. 2019.
156 Brasil. Lei Federal n. 12.846/2013. Disponível em: shorturl.at/tOY27. Acesso em: 17 out. 2019.
157 Brasil. Lei Federal n. 12.850/2013. Disponível em: shorturl.at/nwAO3. Acesso em: 17 out. 2019.
158 Disponível em: shorturl.at/xM238. Acesso em: 17 out. 2019.
159 Superior Tribunal Federal. *Habeas Corpus* n. 0008780-15.2015.1.00.0000. Disponível em: shorturl.at/twHY3. Acesso em: 17 out. 2019.
160 Biondi, A. *O Brasil privatizado:* um balanço do desmonte do Estado. São Paulo: Geração Editorial, 2014.
161 Ribeiro Júnior, A. *A privataria tucana*. São Paulo: Geração Editorial, 2011.
162 Biondi, A., *op. cit.*, 2014. p. 12.
163 Biondi, A., *op. cit.*, 2014. p. 15.
164 Biondi, A., *op. cit.*, 2014. p. 21.
165 Ulhôa, R. Motta prevê 20 anos de poder para tucanos. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, 22 jun. 1995. Disponível em: https://bit.ly/2y9Dxbb. Acesso em: 24 jul. 2019.
166 Ribeiro Júnior, A., *op. cit.*, 2011. p. 38-39.
167 Ribeiro Júnior, A., *op. cit.*, 2011. p. 41.
168 Rodrigues, F. Conheça a história da compra de votos a favor da emenda da reeleição. *UOL, Blog Fernando Rodrigues*, 16 jun. 2014. Disponível em: https://bit.ly/2txgaGG. Acesso em: 24 jul. 2019.
169 Como se pode observar em: Mapa da corrupção. Governo FHS. *Consciência*. Disponível em: https://bit.ly/2LARxDC. Acesso em: 24 jul. 2019; e em: Borges, A. Os 11 crimes da era FHC. *Carta Maior*, 19 ago. 2015. Disponível em: https://bit.ly/30U2tQw. Acesso em: 24 jul. 2019.
170 Dardot, P.; Laval, C. *A nova razão do mundo:* ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Boitempo, 2016.
171 Klitgaard, R. *A corrupção sob controle*. São Paulo: Zahar, 1994.
172 Lucro líquido em 2013 foi de R$ 23 bilhões 570 milhões. *Petrobras*, 25 fev. 2014. Disponível em: https://bit.ly/1ew4guQ. Acesso em: 26 jul. 2019.
173 Schwarcz, L. M.; Starling, H. M. *Brasil*: uma biografia. São Paulo: Companhia das Letras, 2015. p. 26.
174 Ministério da Cultura. *A carta de Pero Vaz de Caminha*. Fundação Biblioteca Nacional: Departamento Nacional do Livro, 2018. p. 1.
175 Ver Vianna, O. *O ocaso do Império*. 2. ed. São Paulo: Melhoramentos, 1933; Prado Júnior, C. *Evolução política do Brasil*. 8. ed. São Paulo: Brasiliense, 1972; Holanda, S. B. de. *Raízes do Brasil*. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007; Faoro, R. *Os donos do poder*. Formação do patronato político brasileiro. 10. ed. São Paulo: Globo: Publifolha, 2000. v. 1 e 2.
176 Schmitt, R. *Partidos políticos no Brasil (1945-2000)*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.
177 Gramsci, A. *Cadernos do cárcere*. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

(Maquiavel. Notas sobre o Estado e a politica, v. 3).
178 Abranches, S. *Presidencialismo de coalizão*: raízes e evolução do modelo político brasileiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.
179 Da Silva, L. I. L. Declaração na votação do texto final da Constituição. Ata da 340ª Sessão da Assembleia Nacional Constituinte, em 22 de setembro de 1988. *Perseu*, São Paulo, ano 5, n. 6, p. 184-186, 2011.
180 Tocqueville, A. de. *A democracia na América*: sentimentos e opiniões. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
181 Keck, M. *PT*: a lógica da diferença. São Paulo: Ática, 1991.
182 Singer, A. *Os sentidos do lulismo*: reforma gradual e pacto conservador. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.
183 Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar. *Radiografia do Novo Congresso:* Legislatura 2011-2015. Brasília: Diap, 2010.
184 Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar, *op. cit.*, 2010.
185 Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar. *Radiografia do Novo Congresso:* Legislatura 2015-2019. Brasília: DIAP, 2014.